

LE STATUT JURIDIQUE ACTUEL
DES
PORTES MARITIMES ORIENTALES
DE LA MÉDITERRANÉE
(LES DÉTROITS - LE CANAL DE SUEZ)

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 11 Mars 1940, à 14 heures,

PAR

FARUK N. BERKOL

Diplômé de l'Institut des Hautes Etudes Internationales
de l'Université de Paris

Président ; M. SCELLE, Professeur.

Suffragants { MM. BASDEVANT, Professeur.
SIBERT, Professeur.

LIBRAIRIE
du
RECUEIL SIREY
(Société Anonyme)
22, Rue Soufflot - PARIS - V°

1940

LE STATUT JURIDIQUE ACTUEL
DES PORTES MARITIMES ORIENTALES
DE LA MÉDITERRANÉE
(LES DÉTROITS - LE CANAL DE SUEZ)



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LE STATUT JURIDIQUE ACTUEL
DES
PORTES MARITIMES ORIENTALES
DE LA MÉDITERRANÉE
(LES DÉTROITS - LE CANAL DE SUEZ)

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 11 Mars 1940, à 14 heures

PAR

FARUK N. BERKOL

Diplômé de l'Institut des Hautes Etudes Internationales
de l'Université de Paris

Président ; M. SCELLE, Professeur.

Suffragants { MM. BASDEVANT, Professeur.
SIBERT, Professeur.

LIBRAIRIE
du
RECUEIL SIREY
(Société Anonyme)
22, Rue Soufflot - PARIS - V^e

1940

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



AVANT-PROPOS

La Méditerranée est une mer dont la longueur atteint 3.600 kilomètres environ et dont la largeur ne dépasse pas 2.000 kilomètres dans son maximum. Bien que quasi fermée, et ne communiquant avec les Océans que par quelques portes étroites, elle est, par son étendue, particulièrement propre à la navigation, aussi bien qu'au survol.

On peut la diviser en deux bassins.

Le Bassin occidental d'abord : bassin simple, où s'élèvent de grandes îles, la Sardaigne, la Corse, la Sicile, les Baléares (Majorque, Minorque, Ibize).

Le Bassin oriental en second lieu : bassin beaucoup moins simple que le premier, particulièrement dans sa partie septentrionale, où les côtes sont plus élevées, sauvages et découpées. Les îles, contrairement à celles du bassin précédent, sont plus nombreuses et plus petites. On peut énumérer au hasard les îles de la Mer Egée, du Dodécanèse, Leros, Pathos, Calymbos, Rhodes, Chypre, l'île de Crète, Malte et l'archipel maltais où sont épars de nombreux îlots : Lampedusa, Linosa, Pantellaria, etc.

Il faut également mentionner dans ce bref aperçu géographique sur la Méditerranée, les mers annexes :

1) la Mer Noire, liée à la Méditerranée par les détroits turcs. Ces détroits constituent les débouchés dans la Méditerranée des Etats riverains de cette mer.

2) la Mer Rouge, qui communique avec la Méditerranée par le Canal de Suez et qui conduit à l'Océan Indien et en Extrême-Orient.

3) la Mer Adriatique enfin, constitue le débouché maritime des pays de l'Europe centrale.

La Méditerranée accède dans les Océans par trois portes, dont l'une artificielle et deux naturelles.

La Porte de Gibraltar : elle est située dans le bassin occidental de la Méditerranée, entre le rocher de Gibraltar sur la côte européenne et Ceuta sur la côte africaine. C'est par cette porte que viennent se mélanger les eaux méditerranéennes et celles de l'Océan Atlantique. Sa largeur variable est réduite à 14 kilomètres dans son point minimum. La rade d'Algésiras n'est pas loin de ce détroit.

Les deux autres Portes sont situées dans le bassin oriental de la Méditerranée.

Au Nord-Est se trouve la Porte des Détroits des Dardanelles et du Bosphore. Entre ces deux Détroits est située la Mer de Marmara, mer de 150 milles marins de longueur environ, et qui est placée sous le contrôle souverain de la Turquie. Ces deux Détroits sont très peu larges, les deux rives asiatique et européenne se trouvant parfois éloignées l'une de l'autre d'un peu plus de 800 mètres.

Au Sud-Est, nous trouvons la Porte de Suez. Tandis que les deux autres « voies de liaison maritime » (1) constituent des voies naturelles, la Porte de Suez est caractérisée par ce qu'elle est une voie de liaison artificielle. Cette Porte constitue le point de départ d'une

(1) Expression employée par M. Gidel pour désigner les passages maritimes en général, qu'ils soient artificiels ou naturels, dans son Cours à l'Institut des Hautes Etudes Internationales de l'Université de Paris, « Les Canaux Maritimes en droit international », année 1938-39.

route commerciale importante vers l'Extrême-Orient. Elle joue un rôle politique et stratégique de premier plan dans le statut du Proche-Orient.

La Méditerranée est un lieu où s'entremêlent les civilisations des trois continents européen, asiatique et africain. C'est un caractère spécial à cette mer que le commerce qu'on y pratique n'a été et n'est point un commerce méditerranéen. Les causes sont multiples : on peut les résumer en disant que tous les Etats riverains produisent en raison du climat les mêmes produits agricoles, qu'ils ont peu d'industrie et manquent tous de houille. Ces produits agricoles ont trop de similitude pour venir créer un commerce actif entre les pays riverains.

Si donc ce commerce n'est pas un commerce localisé, il est et a toujours été un commerce mondial. Toutes les routes mondiales, terrestres et maritimes, convergent en effet dans ce coin. Cette mer constitue la grande place où se joignent les routes de Suez, de Palestine, des Détroits, du Brenner, du Vardar, du Rhône, de Gibraltar, des colonies d'Afrique, etc. Même avant l'ouverture du Canal de Suez, la grande route était celle qui mène de Gibraltar à Suez.

Au point de vue international, la grande question est de savoir si la Méditerranée restera une *mare liberum*, ou si elle sera soumise à la domination d'un ou de plusieurs Etats. Le problème est très important car cette domination procure de grands avantages qui d'ailleurs varient de nature selon les périodes : en temps de paix, la ou les puissances qui dominent ont un avantage économique ; en temps de guerre, l'avantage est essentiellement d'ordre militaire et stratégique. Celle des Puissances qui contrôle cette mer peut facilement faire pression sur les autres, mener une action militaire ou navale, ou menacer de blocus. Mais c'est là un problème délicat.

A notre époque, cette immense mer ne peut appartenir à un seul Etat, car les intérêts de tous les pays du monde en général et ceux des pays limitrophes en particulier, sont très divers et contradictoires. L'histoire est là pour nous en apporter la preuve : chaque fois qu'un Etat a voulu étendre son hégémonie au-delà d'une certaine limite, il a vu se dresser devant lui les autres Puissances, dont les intérêts n'étaient pas moindres.

Pour exercer une certaine influence en Méditerranée, il faut posséder soit une partie notable des côtes, soit des îles, soit enfin l'une des trois Portes. C'est précisément à l'examen du statut juridique actuel de deux de ces Portes, situées en Méditerranée orientale, que nous consacrerons notre étude.

Nous étudierons en premier lieu le problème des Détroits. Les Détroits jouent un rôle de premier plan du point de vue politique, militaire, économique, géographique. De nombreuses publications sont là pour prouver cette importance. Les hommes politiques, les diplomates des pays alliés en 1914-1918, ont déclaré eux-mêmes que si la guerre a duré deux ans de plus qu'elle ne le devait, c'est à cause des Détroits. Il ne fait pas de doute que ce soit là l'une des questions qui ait nécessité une abondante correspondance diplomatique et militaire. Les Détroits ont même occupé une place spéciale dans les conditions de paix posées par le Président Wilson. En tant que voies de communication maritime, ils sont susceptibles de servir à deux sortes d'usages, variables selon qu'on poursuit des buts commerciaux ou politiques. En tant que voies de liaison pacifique, ils servent aux relations économiques ou commerciales internationales. A ce titre, et au nom du principe de la liberté des mers, il est naturel que ces Portes soient ouvertes à la navigation commerciale mondiale, dans l'intérêt de tous les Etats, y compris la puissance riveraine.

Mais ces Détroits servent également à des buts politiques et militaires, et comme tels attirent l'attention des Puissances maritimes ; aussi toute solution visant à réglementer le droit de passage à travers les Détroits doit-elle contenir deux parties : le cas d'usage pacifique, le cas d'usage belliqueux.

Si le premier cas ne soulève aucune contestation, il n'en est pas de même pour le cas du passage des bâtiments de guerre. Dans ce cas, ce ne sont plus les préjugés économiques mais les préjugés politiques et stratégiques qui commandent ce droit de passage. L'accord n'est pas facile à réaliser en raison même des intérêts contradictoires.

Déjà, dès 1774, par une série de conventions bilatérales, l'Empire Ottoman a accordé aux bâtiments de commerce la liberté de traverser les Détroits et de naviguer dans la Mer Noire. Ce droit n'a pas subi de contestations depuis cette époque.

Quant au passage des bâtiments de guerre, on ne peut formuler un règlement fixe : cette réglementation a traversé une évolution selon les nécessités de chaque période.

A ce point de vue, et jusqu'à la Convention de Londres de 1841, la Turquie était souveraine dans ses décisions. Mais de la Convention de Londres à celle de Lausanne, c'est le système de neutralisation qui l'emporte. La Convention de Lausanne (1923) inaugure pour les Détroits un régime d'internationalisation. Finalement, la Turquie reprend ses droits souverains et se débarrasse des restrictions imposées à Lausanne avec la Convention de Montreux du 20 juillet 1936.

La deuxième partie de notre étude sera relative au Canal de Suez, route qui sert également à deux sortes d'usages : usage pacifique, c'est-à-dire réservé au com-

merce mondial avec les Indes et l'Extrême-Orient, usage belliqueux qui pose le problème du contact, des relations des Grandes Puissances maritimes et colonisatrices avec leurs possessions d'outre-mer. A ce dernier point de vue se pose la question de la neutralisation du Canal, de son ouverture ou de sa fermeture en cas de guerre. Nous étudierons, dans cette Deuxième Partie, l'évolution qui a amené à l'ouverture du Canal en 1869. Nous analyserons son statut, nous chercherons les conséquences économiques et politiques de cette ouverture, nous étudierons le traité de Constantinople du 29 octobre 1888, nous déterminerons le problème tel qu'il se pose dans les dernières années et particulièrement après 1935, date de la guerre italo-éthiopienne.

En entreprenant cette étude, nous ne prétendons pas apporter une innovation ou proposer une suggestion quant au régime de ces voies de liaison internationale. Nous tenons spécialement à mentionner que nous localiserons notre étude dans le domaine purement historique et juridique, sans déborder dans le cadre politique, qui n'est pas dans l'esprit de ce travail.

PREMIÈRE PARTIE

LES DÉTROITS

INTRODUCTION

En droit international, parler des Détroits, c'est évoquer de suite les noms des Dardanelles et du Bosphore, qui se trouvent situés dans les eaux territoriales turques et sous la souveraineté de ce pays. On peut attribuer la raison de cette évocation pour ainsi dire instantanée à l'importance vitale et stratégique qu'ont présentée et que présentent encore ces Détroits pour la bonne harmonie des relations internationales. Nul ne saurait nier que la question des Détroits constitue l'un des aspects — sinon le plus important, du moins l'un des aspects principaux — de la fameuse question d'Orient, qui a fait couler tant de sang durant des siècles et pour laquelle on fait encore couler tant d'encre de nos jours.

La Question d'Orient a opposé, durant des siècles, les mondes européen et proche-asiatique, et cela pour des buts variant selon l'évolution de la pensée dans chaque époque. Au Moyen-Age, les guerres présentent un aspect essentiellement religieux : elles mettent en opposition le monde chrétien et le monde musulman. C'est à cette époque que nous constatons l'élaboration de nombreux plans de partage de la Turquie. Albert Sorel l'a bien dit : « Dès qu'il y a eu des Turcs en Europe, il y a eu une Question d'Orient ».

On se rappelle que le premier établissement des Ottomans en Europe eut lieu en 1356, avec l'occupation de la forteresse de Tzynpe, non loin de Gallipoli, sous le com-

mandement de Süleyman, fils d'Orhan. En 1360, ils s'emparaient d'Andrinople et en faisaient leur capitale provisoire. Cinq ans plus tard, ils signaient leur premier traité avec la République de Raguse.

Mais, même avant la pénétration ottomane en Europe, les Osmanlis se sont attiré l'antipathie de nombreux publicistes et penseurs catholiques qui, non satisfaits des résultats des Croisades, se proposaient d'inviter les chrétiens à une action commune contre les Musulmans. Les historiens des Croisades ne cessaient de prêcher le partage de l'Orient et le refoulement des Turcs en dehors de la Palestine.

A propos de ces projets de partage, il faut remarquer qu'ils sont tous dirigés vers Constantinople, non seulement parce qu'elle est la capitale de l'Empire d'Orient, mais aussi parce que, par sa position géographique de premier ordre comme dominant la Porte de la Mer Noire, elle attire l'appétit de certaines Puissances. Les premiers projets concernent la conquête de la Terre Sainte ; les projets qui les suivent et qui sont postérieurs à l'établissement des Turcs en Europe sont dus à des papes comme Léon X ou Pie V ; ils poursuivent un but bien déterminé : c'est la satisfaction de l'intérêt général du monde chrétien. Des rois comme François I^{er} ou Louis XIV, des monarques comme Pierre le Grand ou la Grande Catherine, Napoléon, ont voulu aussi procéder au partage de l'Empire des Sultans pour satisfaire leur gloire et leurs ambititions personnelles. Ce qui est plus curieux, c'est de voir même des philosophes esquisser de tels projets : ainsi *Erasme*, *Leibnitz*, *Volney*, etc. Nous ne saurions passer sous silence quelques-uns des plus importants de ces projets ; ils présentent une réelle importance documentaire.

Dès 1306, un des publicistes éminents, *Pierre du Bois*, émit la proposition que Charles de Valois s'emparât

de l'Empire de Constantinople. Dans son ouvrage principal « De recuperatione Terrae Sanctae », du Bois conseille aux princes catholiques de ne plus se battre entre eux et de réunir au contraire toutes leurs forces contre les infidèles. Le roi de France devrait reconquérir et garder la Terre Sainte ainsi que l'Empire de Constantinople.

Un autre projet de conquête de Constantinople par terre fut dressé par *Guillaume d'Adam*, dominicain qui avait passé sa vie à prêcher l'Evangile en Orient. Dans son ouvrage « De modo Sarracenos exterpendi » (1), il expose l'idée de la prise de Byzance, dans le but de ruiner le commerce des Sarrazins. Il indique pour cela toute une série de manœuvres et un système d'alliances : mais ce projet ne fut pas pris en considération.

Mais voilà que la prise de Constantinople par Mehmet II, en 1453, ouvre une ère nouvelle dans l'histoire du monde. Les Turcs poursuivent leurs conquêtes épiques en directiton de Vienne. Au XVI^me siècle leur territoire n'a plus d'unité géographique : leur Empire s'étend sur trois continents, en Asie, en Europe, en Afrique.

L'Europe entière sent le danger et veut se défendre contre « l'Envahisseur ». Citons à cet égard la Ligue conclue en 1571 par le pape Pie V contre les Turcs et qui devait aboutir à la grande bataille de Lépante, le 7 octobre 1571. Ce combat, qui fut malheureux pour les Turcs, répandit dans toute la chrétienté les plus vives espérances. On rapporte que Jacques I^{er}, roi d'Angleterre, chanta en vers la victoire de Lépante.

L'espoir renaît de refouler les Turcs en Asie. On essaie de consolider la Ligue chrétienne constituée par

(1) Manuscrits à la Bibliothèque Nationale de Paris, fonds français, n° 4425, f. 202-207.

Pie V. De nombreux projets prennent naissance à nouveau. Certains recherchent les moyens financiers de dresser une flotte sans perdre de temps. D'autres recherchent les moyens techniques pour mener à fond l'expédition. Ils veillent au choix d'un capitaine : « un buonò, fedele, valoroso e intelligente capitano » (2). Le plan d'attaque consistera à faire le siège de Constantinople par mer, ainsi que celui des principaux ports et surtout des forteresses des Dardanelles ; on s'emparerait des îles et on pousserait jusqu'à la Mer Noire. *Michel Fèbvre* (3) dans son ouvrage « Théâtre de la Turquie, traduit de l'italien en françois par son auteur lui-même, le sieur Michel Febvre avec privilège du roi » (4), préconisait même que chaque prince parte en guerre individuellement contre les Turcs et garde le territoire conquis les armes à la main. Il en résulterait un concours de vitesse pour battre les Turcs. Avec la victoire finale, les princes victorieux s'échangeraient de plein gré les pays occupés, ou auraient recours à l'arbitrage du Souverain Pontife.

Les projets d'anéantissement des Infidèles se multiplient : citons le projet d'*Erasme* (1530), de Pierre Nanning ou Nannich, plus connu sous le nom de *Nannius* (1536 - *Petri Nanni Alkmariani Declamatio de bello Turcis in ferendo*), de Cuspinianus (1541), de Bartholomée Georgewitz (1542 - *Exhortatio contra Turcas*). Ils s'emploient tous à une sorte de réquisitoire contre les Turcs, dans un langage qui est bien éloigné du style philosophique. Ainsi pour Erasme, les Turcs sont gens « barbara, obscurae originis ». Il faut abattre le Turc pour que la chrétienté puisse exister : « sic jugulare Turcum ut existat christianus, sic dejicere impium, ut

(2) Extrait d'un manuscrit dédié au pape Pie V et dont l'auteur est inconnu.

(3) En religion, le Père Justinien, entré dans l'Ordre des Capucins et envoyé dans le Levant.

(4) Paris, Edme Couterot, 1682.

exoriat^{ur} puis ». « Point de paix avec les Turcs », dit Nannius, « ou bien on attaque, ou bien on est attaqué » : « *pacem cum Turcis habere non potest : aut inferenda Turcis arma, aut illorum accipienda* ». Comme on l'a dit plus haut, c'est là plutôt un réquisitoire contre les Turcs qu'un plaidoyer pour une nouvelle expédition.

Dans l'intervalle, la pensée européenne a évolué : des considérations d'impérialisme économique ont commencé à gagner sur le but uniquement religieux que poursuivent les guerres. Des doctrines mercantilistes, conséquences de l'écoulement des richesses du Nouveau Monde sur les marchés européens, ont pris naissance dans le vieux continent. Les changements économiques ont entraîné des changements dans la structure sociale. C'est à cette époque que nous pouvons situer le début de la décadence de la puissance ottomane, qui n'avait jusque là connu aucune borne.

Enfin, l'apparition d'une Russie nouvelle viendra changer la face des problèmes posés par la question d'Orient. Désormais le duel religieux ne subsiste plus ; c'est un duel politique qui se joue entre les nations européennes pour attirer à soi la meilleure part de l'héritage ottoman. « L'homme malade », comme se plaisait le tsar Nicolas I^{er} à appeler l'Empire Ottoman, perdra pas à pas ce que ses aïeux avaient su conquérir rapidement en l'espace de moins d'un siècle. Les Turcs abandonneront successivement les diverses parties de leur Empire.

Au milieu de ces événements, une seule chose n'a pas changé, c'est leur position à l'égard du problème des Détroits.

De tout temps, les Turcs ont voulu garder la maîtrise des Détroits, qu'ils ont considéré comme un organe essentiel et vital pour leur vie nationale. Le Traité de Sèvres du 20 août 1920 leur enlevait cette propriété, mais

ce traité n'ayant jamais été reconnu par le Gouvernement de Mustafa Kemal, c'est la Convention de Lausanne du 24 juillet 1923, négociée entre les Alliés et le Gouvernement d'Ankara, représenté par le Général Ismet İnönü (5) qui avait déterminé le régime des Détroits après la Grande Guerre. Ce régime se basait essentiellement sur l'internationalisation et la démilitarisation de ces zones. La nation turque a supporté avec sang-froid ces restrictions, tant qu'elles n'ont pas présenté un réel danger pour elle. Mais le jour où la situation internationale a évolué dans le sens d'un doute sur sa sécurité, la Turquie républicaine, qui était plus jalouse que jamais de garder les clefs des Détroits, n'a pas hésité à demander leur remilitarisation.

Et aujourd'hui, le peuple ture, retiré sur le sol de ses ancêtres, débarrassé des troubles provoqués par les nationalités qu'il a dominées, vivant sous un régime constitué sur le modèle des Etats modernes, groupé autour d'un Chef national et confiant dans sa destinée comme dans sa force matérielle et spirituelle, veille sur cette région qui a posé et qui continuera à poser dans l'histoire le problème capital du Bassin oriental de la Méditerranée. La Convention de Montreux de 1936 ne signifie pas seulement le changement d'un statut établi en 1923 à Lausanne. Elle se présente aussi comme la première révision pacifique d'un traité conclu depuis la guerre, révision sans rapport, il est vrai, avec des clauses territoriales, mais pourtant importante si l'on considère les intérêts en cause.

Avant d'étudier les dispositions de la Convention qui régit actuellement les Détroits, il nous faut examiner leur histoire dans une Première Partie. Une bonne compré-

(5) Successeur de Kemal Atatürk ; Président de la République Turque depuis 1938.

hension de la situation actuelle dépend en effet d'une connaissance approfondie des divers régimes auxquels ces régions ont été soumises.

Notre Introduction sera donc suivie d'un coup d'œil historique. Nous envisagerons là non seulement l'évolution en soi de la question, mais aussi des principes internationaux appliqués successivement aux Détroits et les raisons de ces solutions. Nous verrons que dans l'histoire le problème des Détroits a reçu successivement trois solutions possibles, systèmes imaginés par les juristes pour résoudre le conflit d'intérêts soulevé par la position du Bosphore et des Dardanelles.

I. — Souveraineté exclusive d'un seul Etat : on la voit dans la période allant du XV^{me} siècle à la Convention des Détroits de 1841.

II. — Neutralisation : système appliqué dans la période qui va de la Convention des Détroits de 1841 à la Grande Guerre.

III. — Internationalisation : c'est le procédé en vigueur dans la période qui s'ouvre avec les traités de Sèvres et de Lausanne et qui s'achève en 1936 par la Convention de Montreux.

Ce n'est que dans une Deuxième Partie, que nous analyserons dans ses détails, la solution fournie actuellement par cette dernière Convention à la question des Détroits.

TITRE PREMIER

L'ÉVOLUTION DU PROBLÈME JUSQU'À LA CONVENTION DE MONTREUX

CHAPITRE PREMIER

LES DÉTROITS AVANT LA DOMINATION TURQUE

Les Détroits constituent la seule route maritime pour accéder de la Mer Noire à la Méditerranée. L'histoire de la Grèce antique fait déjà mention de ce long corridor de près de 200 milles marins et qui comprend trois parties : le Bosphore, long de 30 kilomètres, la Mer de Marmara et le Détroit des Dardanelles, d'une longueur de 33 milles. Ce rôle qui remonte si loin dans l'antiquité ne peut qu'accroître l'intérêt que nous attachons à son étude.

A. — DANS L'ANTIQUITÉ.

Dans l'antiquité, nous pensons que les Troyens devaient toute leur puissance à ce que leur capitale, de par

sa position géographique, pouvait empêcher tout le commerce et toute sorte de navigation vers le Pont-Euxin. De nos jours, le touriste qui va visiter les ruines de Troie verra combien, à ce point de vue, la ville occupait un emplacement stratégique. C'est peut-être là d'ailleurs la raison principale des combats que les Troyens ont continuellement livré aux Grecs qui voulaient forcer cette porte donnant accès à la Mer Noire.

Tour à tour, dans les siècles qui ont précédé l'ère chrétienne, les Détroits ont été un sujet de domination, plus particulièrement entre les Perses, les Athéniens et les Spartiates. La maîtrise de Byzance, sur le détroit du Bosphore, deviendra l'objet essentiel de ces luttes. Dès le milieu du III^me siècle avant Jésus-Christ, les Détroits feront partie de l'Empire romain et perdront de ce fait leur ancienne importance, les Romains portant les préférences de leur approvisionnement en blé vers la Sicile, l'Afrique du Nord et l'Égypte.

B. — DU DÉBUT DE L'ÈRE CHRÉTIENNE AU XV^me SIÈCLE.

Les historiens nous fournissent déjà des renseignements plus précis sur la période qui suivit l'avènement de l'ère chrétienne. Les Goths de l'Ukraine tentèrent à deux reprises, en 249 et en 269, de chasser les Romains de la Mésie et de la Thrace, mais leurs tentatives demeurèrent sans résultat et l'empereur Claude II, qui fut surnommé « le Gothique », doit ce surnom à sa victoire remportée sur les Goths à Nisch, lors de la deuxième tentative de ceux-ci.

En l'an 315, l'empereur romain Licinius, attaqué par son beau-frère Constantin, devait se replier en Thrace, et se résigner dans l'acte de paix à lui céder la Grèce et la Macédoine. Les hostilités ne devaient pas en rester là. Huit ans plus tard, Licinius se voyait dans l'obligation

d'abandonner Byzance à Constantin. D'autre part, la bataille engagée pour la possession de l'Hellespont (1) entre la flotte de Constantin commandée par son fils Crispus et celle de Licinius, commandée par Avante, devait aboutir à l'anéantissement total des bateaux de l'empereur romain.

En 330 finalement, en raison de sa position géographique, Constantin fit de Byzance sa capitale et le nom de Constantinople se substitua bientôt à celui de Byzance. Dès lors, les bases du puissant empire de Byzance étaient jetées : après la mort de Théodose, dès 395, son empire était partagé en deux : celui d'Occident, qui ne devait pas survivre bien longtemps et allait s'écrouler presque un siècle après, et celui d'Orient, l'Empire Byzantin qui devait conserver sa grandeur jusqu'à la prise de Constantinople en 1453 par les Turcs. Déjà avant ces derniers, d'autres peuples tentèrent la conquête de Constantinople. Les Huns, les Avars, les Perses, les Arabes échouèrent successivement, malgré leur force, leur ténacité et leurs attaques fréquentes. Le 15 août 718, l'empereur Léon III, devait remporter sur les Syriens une victoire sensationnelle, qui devait définitivement écarter tout danger arabe.

Mais une nouvelle menace se dessinait à l'horizon : c'était la menace russe, qui devait paraître dès 941. Constantinople fut cependant sauvée une fois de plus.

A une époque où la puissance militaire de l'Empire Byzantin était sans rivale en Méditerranée, une politique commerciale maladroite devait conduire à la perte de Constantinople et au renversement de la dynastie byzantine pour une période de 57 ans.

Les bords de la Mer Noire sont très propices à la culture du blé et de toute autre céréale. La route naturelle de ce commerce ne pouvait passer que par les Dé-

(1) Ancien nom des Dardanelles.

troits. Les Byzantins, au lieu d'assurer ce commerce par leurs propres bateaux, aimèrent mieux le confier aux navires étrangers et en particulier aux Venitiens. Ceux-ci obtinrent non seulement le droit de commercer avec les ports de la Mer Noire, mais aussi la dispense des droits de douane et d'impôts pour les articles de commerce et ce qui est plus important encore, tout le quartier de Galata situé au centre même du port de Constantinople, à l'entrée du Haliç (Corne d'Or).

Au début du XII^{me} siècle, les Républiques italiennes de Pise et de Gênes devaient obtenir les mêmes privilèges que ceux accordés aux Vénitiens. Ceux-ci reçurent, à la fin du même siècle, le droit de naviguer dans la Mer Noire, et surtout d'y établir des factoreries, qui leur permettaient de commercer même avec les Indes. Plus tard en 1204, l'aide qu'ils purent fournir aux Croisés grâce à ces privilèges, devait contribuer à la prise de Constantinople et du « Bras Saint-Georges » (2) par ceux-ci et au renversement de la dynastie byzantine au profit du prince Baudoin de Flandres.

Cependant les Gênois voyaient d'un mauvais œil l'accroissement de la puissance de leur rivaux de Venise. Aussi s'entendirent-ils en 1260 avec Michel Paléologue, pour l'aider à rétablir sa dynastie, moyennant quoi ils se verraient l'octroi du droit exclusif de commerce dans la Mer Noire.

Un an après, en 1261, la dynastie byzantine était rétablie et la puissance vénitienne faisait place à la puissance gênoise ou pisane. Seulement, les alliés de Michel Paléologue devaient abuser à ses dépens de leur puissance rapidement acquise. Quatre ans après l'occupation du trône de ses ancêtres, l'empereur se voyait contraint de réaccorder à Venise le droit d'établissement et de libre trafic à travers la Mer Noire.

(2) C'est le nom que donnaient au Bosphore les anciens chroniqueurs des Croisades.

CHAPITRE II

LE PRINCIPE DE LA SOUVERAINETÉ EXCLUSIVE D'UN SEUL ÉTAT (1453-1841)

Ces luttes entre Républiques italiennes pour s'assurer le monopole du commerce — et naturellement des droits et privilèges politiques — en Méditerranée, ne cessèrent de s'apaiser jusqu'à la période où les Turcs poursuivant leurs conquêtes épiques à travers l'Asie vinrent s'installer à Bursa (Brousse), en 1317. Le bon sens des Vénitiens et des Génois devait les pousser, dès cette période, à vivre en bons termes avec eux. Les Ottomans constituaient donc dans cette période une menace pour Byzance, puisque Bursa est à quelques kilomètres de Mudanya, port sur la Mer de Marmara.

En 1353, la traversée des Dardanelles était opérée, et les Turcs prenaient pied sur la péninsule de Gelibolu (Gallipoli) qu'ils occupaient non avant d'avoir battu les Serbes sur le Meriç (Maritza). L'occupation des deux rives des Dardanelles était achevée dès 1356.

Treize ans après, le sultan Murat I^{er}, succédant à Orhan, établissait sa capitale à Edirne (Andrinople). Ainsi les fils d'Osman, poursuivant leur cavalcade à travers les continents, s'installaient en terre européenne,

encerclant par là Byzance, et s'annonçant déjà comme futurs conquérants de cette ville.

En 1453, le jeune Mehmet II attaquait Constantinople et parvenait à entrer dans cette ville à la tête de ses troupes (le 29 mai 1453). Il devenait ainsi le seul maître de ce que nous appelons aujourd'hui les Détroits et dont la garde revient encore de nos jours à la République turque.

Cet exploit que bien des peuples avant les Turcs n'avaient su réaliser, ouvrait dans l'histoire de l'humanité une ère nouvelle. Dans la période qui suivit la prise de Constantinople, les Détroits devaient rester sous la souveraineté exclusive des Turcs et seraient fermés aux pavillons étrangers jusqu'en 1841. Pour mieux éclaircir la façon dont le principe de la souveraineté exclusive de l'Etat riverain a été appliquée, nous distinguerons trois périodes :

A) La période de 1453 au traité de Küçük-Kaynarci de 1774.

B) De 1774 au traité d'Andrinople de 1829.

C) De 1829 à la Convention de Londres en 1841.

Voyons successivement ces trois périodes.

A. — LA PÉRIODE DE 1453 AU TRAITÉ DE KÜÇÜK-KAYNARCI DE 1774.

La période qui suit la prise de Constantinople est marquée par l'expansion de l'hégémonie ottomane sur le continent européen et par les mesures prises par les autres pays pour leur barrer le chemin. Le désir cher à Mehmet II est de faire de la Mer Noire une mer fermée et exclusivement turque. Aussi voyons-nous les Turcs dominer progressivement Sinop, Trabzon et la Crimée, domination qui s'accomplit en moins de vingt-cinq ans.

Le règne de Mehmet II s'achève en 1481 par sa mort. C'est son fils, le sultan Beyazit qui lui succède. En l'espace de trois ans, il achève l'œuvre si chère à son père et fait de la Mer Noire une mer turque, et ferme l'accès de cette mer intérieure à la navigation étrangère. Dès lors, la question des Détroits ne présentera plus un aspect international, du moment que la Mer Noire et les Détroits entrent sous la souveraineté absolue de la Sublime Porte. La Mer Noire devenait « une vierge chaste et pure » (1). Il s'était créé entre l'Empire Ottoman et les pays étrangers un rideau de fer, comme il en existe dans les théâtres entre la scène et la salle, rideau qui s'abaîsserait devant les bateaux étrangers qui voudraient naviguer dans l'antique Pont Euxin.

Cependant il faudra attendre cinquante-six ans pour voir l'application intégrale du principe de la fermeture de la Mer Noire aux pavillons étrangers. La raison de ce retard se trouve dans le fait que la marine marchande turque n'est pas suffisamment dotée pour assurer à elle seule le commerce du littoral de cette mer. Dans l'intervalle, les Vénitiens se verront octroyer, par un traité renouvelé à trois reprises, sous Beyazit, Selim I^{er} et Süleyman le Magnifique, le droit d'exercer librement le commerce. Ce droit ne leur sera plus reconnu dans le traité du 20 octobre 1540, lorsque la flotte marchande du Sultan sera assez puissante pour subvenir aux besoins commerciaux dans la Mer Noire.

Mais déjà paraît la question des Capitulations, question épineuse qui a rongé lentement l'Empire Ottoman, qui est sans nul doute le facteur essentiel de sa décadence et qui exercera son action malfaisante et croissante sur les Turcs jusqu'au XX^{me} siècle. Ce n'est que

(1) Expression employée par le Secrétaire du Sultan, Alexandre Mavrocordatos.

durant la dernière guerre que la Turquie dénonça unilatéralement ces Capitulations, qui furent abolies sans réserve par le Traité de Lausanne de 1923.

Et pourtant, en 1535, sous Süleyman le Magnifique, la première Capitulation n'avait été accordée à François I^{er} que comme marque d'amitié, comme un signe de pure faveur impériale. Les autres pays devaient faire des demandes semblables, de sorte que l'abus de ces demandes par les tierces Puissances, devait constituer une plaie inguérissable dans l'histoire de l'Empire Ottoman depuis la deuxième moitié du XVI^{me} siècle.

Du principe de la fermeture de la Mer Noire aux pavillons étrangers, proclamé en 1484, appliqué en 1540, il ne devait bientôt rien subsister. L'Angleterre en 1579, la Hollande en 1612, devaient obtenir de la Sublime Porte des privilèges qui devaient pratiquement faire échec au principe.

En 1645, nous assistons à une grande tentative vénitienne pour s'emparer des Dardanelles, porte de la Mer de Marmara, de Constantinople et de la Mer Noire. Mais le Grand Vizir Mehmet Köprülü (2) saura détourner cette attaque dirigée par Lazaro Mocenigo.

Après plus de deux siècles de succès continus, qui caractérisent la période qui suivit la prise de Constantinople, commençait le déclin du puissant Empire Ottoman. A peine Süleyman le Magnifique a-t-il cessé de régner (1566), que les premiers indices d'une décadence prochaine se font jour. Non seulement les Turcs ne purent plus poursuivre leur avance en Europe, mais ils durent surmonter de grandes difficultés pour garder en mains ce qu'ils avaient conquis par les armes.

En 1683, c'était l'arrêt du Grand Vizir Kara Mustafa Pacha devant Vienne. Sobieski, roi de Pologne, parve-

(2) Il est le premier Grand Vizir de la dynastie des « Köprülü ».

nait à briser la deuxième expédition turque pour la prise de Vienne. « Le moment est venu de chasser les Turcs d'Europe », disait-il. L'histoire a montré comment l'Autriche a prouvé sa reconnaissance au pays de Sobieski qui avait délivré l'empereur Léopold d'un écrasement incontestable. Le geste de Sobieski ne constituait en réalité qu'une « mesure tout à fait impolitique où la Pologne n'avait qu'à perdre. L'intérêt de la Pologne eut été de laisser écraser l'Autriche et de soutenir au contraire les Hongrois, alliés des Ottomans » (3). Quoiqu'il en fut, les guerres entre Turcs d'une part, Autrichiens, Russes, Vénitiens et Polonais d'autre part, continuèrent durant quatre ans, de 1683 à 1687. On voit que c'est tout le monde chrétien qui se trouve dressé devant « la seule Puissance à soutenir la cause de l'Islam contre la vengeance du monde chrétien » (4). Finalement, c'était l'étoile du sultan ottoman qui devait pâlir.

Du côté autrichien, les Turcs furent battus par le prince Eugène à la bataille de Zenta, le 11 septembre 1697. Par la paix de Karlowitz, signée sous la forme d'une trêve de vingt-cinq ans, les Turcs renonçaient à toute la vallée du Danube, à la Hongrie et à la Transylvanie. Ce traité constituait le premier acte de démembrement de l'Empire Ottoman dans l'histoire et montrait au monde « la fragilité de l'édifice ottoman » (5).

L'ère des grandes révolutions dans l'armée, de la désorganisation politique et sociale commençait dans le pays du Sultan. L'Autriche désormais refondue et puissante, orientera toute sa politique extérieure vers la péninsule balkanique. Le XVIII^{me} siècle verra croître encore sa grandeur par des annexions territoriales. En 1718, le grand vizir Halil Pacha, en signant le traité de Passarowitz, laissera à l'Autriche le Banat de Temes-

(3) Thadé Gastowitt, *La Pologne et l'Islam*, p. 45.

(4) Ali Fuad, *La Question des Détroits*, Paris, 1928, p. 15.

(5) Ali Fuad, *loc. cit.*

var ; puis ce sera en 1775, la Bukovine, et en 1789 Belgrade. Désormais le chemin vers l'Est est grand ouvert : il n'y a qu'à descendre vers la Mer Noire et vers la Mer Egée. C'est à ce moment-là que se dresse devant l'Autriche un adversaire qu'elle ne souhaitait pas du tout et qui n'était pas moins animé du même désir de conquérir les Balkans et Constantinople.

Du point de vue russe, on attribue les données du problème des Détroits au testament de Pierre le Grand. L'authenticité de ce document prête lieu à des contestations de la part de nombreux historiens. Ce n'est pas cette discussion qui doit retenir notre attention ; l'intéressant, c'est que ce testament fut considéré par les successeurs de Pierre le Grand comme la ligne de conduite, les directives prescrites à suivre dans la politique extérieure orientale de l'Etat.

Quelles sont ses dispositions qui doivent attirer notre esprit ? L'alinéa 13 prescrit l'entrée en guerre de la Russie aux côtés de l'Autriche. « L'armée russe étant dirigée sur le Rhin, les escadres russes paraîtraient au même instant l'une dans la Mer d'Azov et l'autre dans la Mer Egée ». Elles doivent forcer les Détroits et chasser les Turcs au-delà du Bosphore et des Dardanelles. Après l'anéantissement de l'Empire Ottoman, la Russie doit mobiliser la population de la Turquie et diriger les nouvelles recrues vers la France, l'Italie et l'Espagne. La Russie doit amener une partie de la population de ces pays aux fins de repeupler les déserts de la Sibérie (6). La réussite de ce plan dépend, d'après le testament, d'une alliance avec la Grande-Bretagne, en vue de dominer la Baltique et la Mer Noire.

En 1695, une première expédition, dirigée par Pierre

(6) Sokolnicki, Le testament de Pierre le Grand. *Revue des Sciences Politiques* (janvier-février 1912).

le Grand contre Azov, à l'embouchure du Don, échoua à cause de la faiblesse de la flotte russe. Cet échec ne fut pas sans causer au tsar des ennuis de politique intérieure, si bien que celui-ci n'eût d'autre objectif que de recommencer la guerre, et cette fois avec la certitude de réussir. Grâce à des techniciens et des officiers convoqués d'urgence parmi les puissances maritimes de l'époque (Hollande, Venise) et 25.000 ouvriers qu'il employa dans ses chantiers, il ne tarda pas à créer une flotte toute neuve. S'étant aussi allié l'Autriche, la Pologne et la République de Venise, Pierre le Grand mit le siège devant Azov, qui capitula après plusieurs semaines de résistance, le 18 juillet 1696. Une fois l'occupation achevée, Azov fut militarisée et la flotte russe renforcée. Un nouveau port, Taganrog, fut édifié en hâte.

En avril 1699, le tsar envoya à Constantinople un ambassadeur extraordinaire, Emelian Oukraïnzef, chargé de la conclusion d'une paix définitive. L'entrée dans le Bosphore du navire « Kriepost » (la Forteresse) à bord duquel l'envoyé du tsar avait pris place, causa une certaine émotion au palais impérial, où l'on pensait que la petite flotte russe ne pourrait jamais traverser la haute mer. Ce geste, qui dans l'esprit du tsar était entrepris dans un sens de portée politique, causa un certain air de méfiance, qui ne cessa de régner durant les pourparlers entre les deux parties.

Les exigences russes se résumaient sur ces points :

a) les places d'Azov et de Kertch seront cédées au tsar ;

b) la marine marchande russe aura libre accès dans la Mer Noire, le Bosphore et les Dardanelles ;

c) le tsar aura le droit de se faire représenter dans la capitale ottomane par un envoyé permanent.

Ces prétentions étaient inadmissibles. Le drogman de la Sublime Porte, Alexandre Mavrocordatos, fit savoir

à l'envoyé du tsar le refus catégorique du sultan Mustafa II de permettre la navigation russe dans la Mer Noire, « vierge chaste et pure », mer intérieure de la Turquie. L'ouverture de cette mer à la navigation d'un Etat étranger était contraire à une règle du droit public ottoman. Plus d'un siècle plus tard l'Empire Ottoman faisait encore mention, dans un traité avec la Grande-Bretagne, du même principe et disait que « la défense aux vaisseaux de guerre d'entrer dans le canal de Constantinople, savoir le détroit des Dardanelles et celui de la Mer Noire, était *une ancienne règle de l'Empire Ottoman* qui devait être observée en tout temps par toutes les puissances » (7).

Les discussions furent longues. Finalement une trêve de trente ans fut signée le 13 juin 1700. La Russie se voyait octroyer la forteresse d'Azov et ses environs, et le droit de naviguer dans la Mer d'Azov. Le tsar aurait un représentant permanent auprès du sultan. L'article 10 prescrivait que la troisième exigence russe, c'est-à-dire le droit de navigation dans la Mer Noire, devait être réglée par des négociations ultérieures.

L'Empire de Pierre le Grand ne devait pas exercer bien longtemps sa maîtrise sur Azov. Dimitri Galitzine, ambassadeur du tsar près la Sublime Porte, écrivait que le sultan « préférerait plutôt la guerre que de permettre aux autres nations de naviguer sur cette mer intérieure », qu'il considérerait « comme sa propre maison » (8).

Pierre le Grand, toujours soucieux de réaliser son but, préféra attendre l'occasion de recommencer la guerre. Cette occasion se fit attendre, mais arriva tout de même : on sait que Charles XII, roi de Suède, fut battu

(7) Noradounghian, Recueil d'Actes internationaux de l'Empire Ottoman, tome II, p. 81. Traité de Paix entre la Turquie et l'Angleterre en date du 5 janvier 1809, article 11.

(8) René Pinon, L'Europe et l'Empire Ottoman. Paris 1913, p. 71.

par le tsar le 8 juillet 1709, à Poltawa, et dût s'enfuir en Turquie. Le tsar dès qu'il prit connaissance du fait, adressa un ultimatum au Gouvernement ottoman, demandant l'expulsion sans délai de Charles XII. La réponse turque fut brève : la Sublime Porte déclarait la guerre. L'issue de cette guerre devait être malheureuse pour son provocateur. Le tsar comptait sur l'appui des provinces chrétiennes soumises à Constantinople. Sa prévision ne se réalisa pas.

Dans une bataille engagée près de Stanileschti, les troupes ottomanes, commandées par Baltaci Méhmet Pacha, écrasèrent les 38.000 soldats épuisés et affamés du tsar. Les conditions du commandant des troupes turques étaient très avantageuses pour le tsar. Le traité de Pruth ou de Falksen fut signé par Baltaci Mehmet Pacha le 22 juillet 1711 : il stipulait la restitution d'Azov, la destruction des fortifications de Taganrog et l'engagement de la Russie de ne plus intervenir dans les affaires polonaises. Le tsar n'aurait plus d'ambassade à Constantinople et Charles XII obtenait le libre passage pour retourner chez lui.

Le Sultan désapprouva un tel traité : son grand vizir fut disgrâcié, et de nouveau la Turquie déclara la guerre à la Russie. Finalement, la paix définitive fut signée en 1713 à Edirne (Andrinople). Ainsi, onze ans après la paix de 1700, la Mer Noire redevenait un lac turc. Le traité de Passarowitz, dont on a eu l'occasion de parler plus haut, devait même interdire son accès aux bateaux autrichiens qui jouissaient de la liberté de navigation sur le Danube, mais qui désormais ne devaient plus déboucher dans la Mer Noire.

Malheureusement la Russie devait parvenir quelques années après, à diminuer la souveraineté du sultan sur Azov. Cette fois l'ère où la cour du palais impérial de Constantinople faisait l'admiration de l'Europe entière

était terminée. Il ne faut pas attribuer uniquement la responsabilité de cette situation à l'incapacité personnelle du sultan. Mustafa III constatait certes son impuissance, et déployait toute son activité à remettre les choses en ordre. Mais il comptait sans doute trop sur les conseils et l'appui des personnages vaniteux et désintéressés du sort du peuple, dont il s'était entouré. Il lui était pratiquement impossible de régner et de gouverner à lui seul un Empire composé d'éléments ethniques multiples (9). Cette période de l'histoire ottomane verra toute une série de Grands Vizirs se succéder à un rythme accéléré. De la sorte, la politique extérieure du gouvernement ne marquera aucune continuité, aucune sorte de stabilité. Chacun suivra au hasard de ses conceptions, la conviction politique qui lui semble la plus certaine, sans se demander si réellement il agit dans l'intérêt de son pays. « La politique de la Porte était dirigée au hasard, sans suite, sans intelligence. On déclarait la guerre, comme on concluait la paix, c'est-à-dire sans se rendre compte du moment, de la situation, de l'état du matériel, de la disposition des puissances amies ou ennemies » (10).

Pierre le Grand ne devait jamais se consoler d'avoir été obligé de signer le traité de Pruth. Il laissait à l'impératrice Anna Ivanovna le soin de réparer cette défaite. Vichniakov, représentant russe à Constantinople, envoyait sans cesse des messages à la capitale russe, pour pousser son gouvernement à décider une guerre contre les Turcs. C'est le 26 mars 1736 que les Russes assiégèrent Azov, sans déclaration de guerre, et s'en emparèrent au bout de quatre mois. L'Autriche, amie de la Russie, proposa sa médiation, dans l'espoir de retirer quelque part comme prix de son service.

(9) De la Jonquière, dans son « Histoire de l'Empire Ottoman », rapporte ce passage d'une lettre que Mustafa III adressait au Khan de Crimée : « Je travaille à mettre de l'ordre, mais il n'y a personne qui veuille m'aider ».

(10) Ali Fuad, *loc. cit.*, p. 19.

Les Russes insistaient sur leur vieille prétention, à savoir : liberté de navigation dans la Mer Noire, libre passage à travers les Détroits.

Les Autrichiens demandaient des territoires en Bosnie, en Serbie, et une rectification de la frontière en Valachie. Cette médiation « impartiale » de l'Autriche fut rejetée par les Turcs. L'Autriche déclara alors la guerre à la Turquie, mais cette déclaration, elle la paya par sa défaite. L'ambassadeur français près la Sublime Porte, Villeneuve, présenta cette fois sa médiation, et la paix entre l'Autriche et la Turquie fut signée le 1^{er} septembre 1739.

Quant au traité de paix turco-russe, il fut signé à Belgrade le 18 septembre 1739, Villeneuve représentant la tsarine Anna Ivanovna qui lui avait légué ses pleins pouvoirs. Ce traité, malgré la victoire russe, devait refouler la Russie non seulement dans la Mer Noire mais également de la Mer d'Azov. La Russie s'engageait à ne plus tenir de bateaux de guerre ou de commerce soit dans la Mer Noire, soit dans la Mer d'Azov. L'article 9 stipulait que le commerce russe à travers ces deux mers ne pourrait s'exercer que sur des vaisseaux turcs.

B. — DE 1774 AU TRAITÉ D'ANDRINOPE DE 1829.

On a vu jusqu'à présent que, malgré de nombreuses tentatives dirigées contre Constantinople et les Détroits, notamment par la Russie, la Porte Ottomane a su garder la clef de ces objectifs. Le problème ne pouvait donc pas se poser dans un aspect nouveau, tel que nous l'entendons aujourd'hui, du moment que la Turquie était la seule maîtresse des rivages de la Mer Noire. Mais du jour où, sous le règne de Catherine II, la Russie occupa les bords septentrionaux de cette mer, le problème présentait une physionomie nouvelle. Cette occupation reconnue par le traité de Küçük-Kaynarci ouvrait également la porte des Détroits à la marine commerciale du tsar.

La Russie se voyait enfin octroyer ce droit qu'elle souhaitait depuis de longues années.

Mais avant de parler des stipulations relatives à la Mer Noire et aux Détroits, il faut résumer en quelques mots les conditions dans lesquelles a été conclu le traité de Küçük-Kaynarci (11).

Le 4 octobre 1768, un ultimatum turc est adressé à l'ambassadeur de Russie à Constantinople ; il exige l'évacuation de la Pologne, occupée par les troupes russes, et la promesse de Catherine II de ne plus se mêler des questions polonaises. Le Gouvernement russe refuse d'acquiescer à la demande du Gouvernement ottoman, qui déclare la guerre le 6 octobre 1768, c'est-à-dire deux jours après l'envoi de la note. Par terre, les généraux russes occupent Azov, la Crimée, la Bessarabie, la Moldavie, la Valachie.

En 1770, une escadre russe, commandée par l'amiral Spiridof, quitte le golfe de Finlande et se dirige vers la Méditerranée. La position de l'Angleterre n'est pas défavorable aux Russes. Les Anglais Elphinston et Dugdale se joignent à eux. Des circonstances météorologiques les aidant, les Russes, sous le commandement d'Orloff, parviennent à détruire la flotte turque à Tchesmé, le 3 juillet 1772.

La Turquie signa un armistice à Guignievo, le 30 mars 1772. Les négociations furent longues, épineuses, il y eut même des ruptures momentanées. On dut prolonger l'armistice, pour permettre une nouvelle conférence de plénipotentiaires. A un certain moment, les opérations militaires recommencèrent. Finalement l'armée russe, souffrant d'épidémies et de fatigues, les finances étant désorganisées, des troubles étant à craindre sur les frontières suédoises et en Pologne, Catherine II dû prendre une position plus conciliante à l'égard du Sultan.

(11) G. F. de Martens. *Recueil des Traités*, tome II., p. 287-322.

Les Turcs envoyèrent leurs délégués au quartier général, installé dans le village de Küçük-Kaynarci, sur la rive droite du Danube, et c'est là, dans la tente du commandant en chef, le Feld-Maréchal comte de Ramanzow, que fut signé, le 10 juillet 1774, le traité de paix perpétuelle et d'amitié qui constitue « le premier acte diplomatique consacrant la liberté de l'expansion russe dans la Mer Noire » (12).

Ce traité comprend vingt-huit articles. C'est l'article 11 alinéa 1 qui touche la question de la Mer Noire et des Détroits : « Pour la commodité et l'avantage des deux Empires, dit cet article, il y aura une navigation libre et sans obstacle pour les vaisseaux marchands des deux parties contractantes sur toutes les mers qui baignent leurs terres ; la Sublime Porte accorde aux vaisseaux marchands russes un libre passage de la Mer Noire dans la Mer Blanche (Méditerranée) et de la Mer Blanche vers la Mer Noire, et une libre entrée dans tous les ports et havres. Pareillement la Sublime Porte permet aux sujets russes de commercer dans ses Etats par terre, ainsi que par eau, et sur le Danube, conformément à ce qui a été spécifié plus haut dans cet article, et cela aux mêmes privilèges et avantages dont jouissent dans ces Etats les nations les plus amies et que la Sublime Porte favorise le plus dans le commerce, tels que les Français et les Anglais ; et les Capitulations de ces deux nations et autres, de même que si elles étaient insérées ici mot pour mot, devront servir de règles en tout et partout pour ce qui regarde tout commerce que les commerçants russes, lesquels peuvent aborder à tous les ports et havres, tant sur la Mer Noire que sur les autres mers, Constantinople y étant nommément compris » (13).

(12) Warsamy, *La Convention des Détroits*, thèse Paris, 1937.

(13) G. F. de Martens, *Recueil des Traités*, 2^e éd., tome II, Gottingue, 1817, p. 299.

La Russie obtenait aussi par ce traité des avantages territoriaux énormes. L'article 3 reconnaissait comme nations libres et indépendantes de toute puissance étrangère, tous les peuples, Tartares, de Crimée, du Kuban, etc., sous l'autorité religieuse du Sultan, comme « Grand Calife du Mahométisme, selon les préceptes que leur prescrit leur loi, sans aucun préjudice néanmoins de la confirmation de leur liberté politique et civile ».

La Turquie cède également à la Russie la ville d'Azov avec son district, qui appartiendra à perpétuité à l'Empire de Russie (article 20). Les forteresses de Yenikale et Kertch, demeurent sous la domination pleine, perpétuelle et incontestable de l'Empire de Russie (article 19). Il en est de même du château de Kimburn, situé à l'embouchure du Dnieper (article 18).

On remarque dans ce traité qu'il n'est pas question de flotte militaire. Cependant la Russie encouragée par la réussite dans la guerre de 1768-1774 et voulant ébranler l'Empire Ottoman dans le plus court délai possible, s'emploie activement à la construction de la forteresse de Sébastopol et à la création d'une flotte dans la Mer Noire. Dans ce but, dès 1781, Catherine la Grande et Joseph II d'Autriche avaient adopté un projet de démembrement de l'Empire Ottoman connu sous le nom de projet grec.

Par le Séned du 24 février 1784 (14), l'Autriche obtint la même autorisation que celle accordée à la Russie. En effet, l'article 7 du Séned précise : « Le transit par les côtes, canaux, détroits de la domination ottomane et nommément par le canal de la Mer Noire, des sujets et marchands impériaux venant par mer ou par rivières sous pavillon impérial des provinces autrichiennes pour

(14) Noradounghian, Recueil d'Actes internationaux de l'Empire Ottoman, tome I, p. 379.

passer à des cours étrangères, ou venant des cours étrangères pour se rendre aux provinces autrichiennes, sera libre et exempt de tout droit quelconque ». Ainsi les bateaux autrichiens pourront descendre le Danube et naviguer dans la Mer Noire.

Une deuxième guerre russe devait bientôt éclater. Le 26 juillet 1787, le Sultan adressait un ultimatum à la tzarine où entre autres exigences, il demandait notamment le droit pour les fonctionnaires tures de visiter les bateaux russes à l'entrée des Détroits et l'abandon du protectorat russe sur la Géorgie.

Dès le rejet de l'ultimatum, Abdül-Hamit I^{er} déclara la guerre à la Russie. L'Autriche prit alors parti pour la Russie, son alliée. Elle devait être vaincue, se retirer de la Serbie, et conclure avec la Porte un traité de paix séparé, signé à Sistow le 4 août 1791 (15).

La guerre avec les Russes fut moins heureuse pour les Tures. Le Sultan Selim III demanda la paix. La tzarine, qui commençait à s'inquiéter de la tournure des événements de Pologne, de la conclusion d'un traité d'alliance turco-prussien signé à Constantinople le 31 juillet 1790 (16), de l'attitude hostile de l'opinion anglaise, accepta de signer les préliminaires de paix à Galatz, le 11 août 1791. Le traité de paix fut signé à Jassy, le 9 janvier 1792 (17).

Par l'article 3, le Sultan reconnaît que « le Dniester servira pour toujours de bornes aux deux Empires ».

Ainsi quand Catherine II mourut en 1796, elle laissait à ses héritiers un empire solidement installé sur les bords de la Mer Noire par les deux traités de Küçük-Kaynarci et de Jassy. De grands ports commerciaux,

(15) Noradounghian, *loc. cit.*, tome II, p. 3-6.

(16) Noradounghian, *loc. cit.*, tome II, p. 6-13.

(17) Noradounghian, *loc. cit.*, tome II, p. 16-21.

comme Odessa, ou militaires, comme Sébastopol, devaient se constituer sur ces rives. Il paraissait désormais difficile de refuser l'accès des Détroits à une telle flotte.

On a vu dans les paragraphes précédents que depuis la conquête de Constantinople jusqu'au XVIII^{me} siècle, l'Empire Ottoman demeurait souverain absolu en ce qui concerne le passage des bâtiments de guerre étrangers. A ce sujet, aucune stipulation n'a paru dans les traités de Kaynarci et de Jassy. Le Sultan devait, par la suite, par des conventions bilatérales, accorder la liberté de passage à la navigation marchande des autres pays. On ne vit pas non plus, dans ces conventions, des articles concernant la navigation de la marine militaire de la partie contractante étrangère. La fermeture des Détroits à ces bâtiments était considérée comme étant une des règles essentielles du droit public ottoman.

Mais des exceptions à cette règle apparurent au XVIII^{me} siècle, et allèrent en se multipliant, soulevant les protestations des puissances militaires intéressées à la fermeture des Détroits.

A la fin du XVIII^{me} siècle et au début du XIX^{me}, la question des Détroits présente tout son aspect international. Jusqu'à présent les entreprises russes ou autrichiennes dans l'Empire Ottoman n'avaient pas attiré, d'une façon particulière, l'attention des Puissances maritimes. Ces dernières avaient même toléré souvent ces entreprises. Mais la position prise par la Russie et l'Autriche commençait par être inquiétante pour leurs intérêts. La Grande-Bretagne et la France allaient-elles livrer les clefs de l'Orient au tsar et à l'empereur autrichien ? Voilà le problème, qui avec l'écoulement des années et des événements, commença à intéresser toute l'Europe.

Les intérêts français étaient nettement contraires

aux buts de partage que se proposaient Russes et Autrichiens. Aussi prirent-ils position contre cette politique de domination. C'est devant ce problème que Bonaparte disait en 1802 à Fox : « En Europe il n'y a que deux nations, l'Orient et l'Occident ».

Il faut donc bien situer le problème.

En Russie, c'est le tzar Paul I^{er} qui succède à Catherine II, c'est un souverain plus arbitraire, despote, avide de gloire et jaloux de la puissance croissante de Bonaparte.

En Turquie, Selim III, Sultan jeune, éclairé, d'esprit clairvoyant et d'une volonté tenace, règne sur l'Empire depuis 1789 et déploie toute son activité au relèvement de son pays.

Paul I^{er} sait que les régimes des traités de Kaynarci et de Jassy ne sont pas suffisamment efficaces pour garantir d'une façon plus ou moins permanente les droits acquis par ces traités. Il préfère changer de moyen pour obtenir ces garanties : il décide l'abandon de la politique de force poursuivie par ses ancêtres, et se rapproche de la Sublime Porte. Mais il ne faut jamais perdre de vue qu'il poursuit le même objectif que ses aïeux : la domination de l'Empire Ottoman. Si donc les moyens changent, le but à atteindre ne varie point ; la politique de violence fait place à la ruse politique.

La France, par le traité de Campo-Formio (18) passé avec l'Autriche (17 octobre 1797), venait de s'établir dans les Iles Ioniennes. Ce fait ne fut pas sans causer une certaine inquiétude au tzar, qui pouvait avoir des craintes pour son commerce en Méditerranée. Il n'ignorait d'ailleurs point les intentions de la France d'implanter son influence sur l'Asie Mineure. Il s'agissait de soustraire cette dernière à cette influence.

(18) G. F. de Martens, *Recueil des Traités*, 2^e éd., tome VI, p. 420, à Goettingue, 1829.

Le brusque changement dans la politique russe vis-à-vis du Sultan ne fut pas sans éveiller les méfiances de celui-ci. La Campagne d'Égypte de Bonaparte devait servir comme preuve de la sincérité du tzar. En effet dès que la nouvelle de l'occupation de Malte et de la descente des Français vers l'Égypte parvint au palais impérial de Constantinople, Selim III fit immédiatement appel aux Russes.

Paul I^{er} ne demandait pas mieux ; il accueillit cet appel avec un grand enthousiasme. Grâce à cette intervention, non seulement les Français seraient écartés de la Méditerranée orientale, mais encore ce fait constituerait pour lui l'occasion de créer dans les Détroits des précédents qu'il pourrait invoquer à l'avenir comme arguments pour y obtenir des droits. Un traité d'alliance défensive, signé à Constantinople le 23 décembre 1798 (19) vint sceller cette amitié.

Ainsi les circonstances avaient fait du tzar Paul I^{er} « le plus grand ami du Sultan et le défenseur acharné de l'intégrité de l'Empire Ottoman » (20).

Par l'article 3, « les deux Puissances contractantes, pour donner plus de force au présent traité d'alliance, se garantissent réciproquement la possession de leurs États respectifs ».

Les articles secrets de ce traité stipulaient que la Russie s'engageait à fournir à la Sublime Porte une escadre de douze vaisseaux et une armée de 80.000 hommes. Par contre, il était convenu de considérer la Mer Noire comme une mer fermée et de n'y permettre l'apparition d'aucun pavillon de guerre ou bâtiment armé. Selim III admettait le libre passage des bâtiments de

(19) Noradounghian, tome II, p. 24, ou G. F. de Martens, *loc. cit.*, 2^e éd., tome VI, p. 532.

(20) Kassim Kassimoff, *La Russie et les Détroits*, thèse Paris 1926, p. 48.

guerre russes à travers les Détroits, et cela pendant la durée de la guerre commune.

En fait, les voyages des vaisseaux russes de la Mer Noire à la Méditerranée, se multipliaient volontairement, dans le but d'établir une influence dans la capitale ottomane. On cite même, pour démasquer les véritables buts de son gouvernement, « le mémoire du comte Rostopchine (21), ministre des Affaires étrangères du tzar, en vue de procéder au partage de la Turquie entre la France, la Russie, l'Autriche et la Prusse. La mort soudaine de Paul I^{er} aurait empêché la mise en pratique du projet Rostopchine.

En 1801, Alexandre I^{er} succédait à Paul I^{er} et ne voyait pas de suite dans la réalisation d'un tel projet. Son ambassadeur à Constantinople, le comte Kotchoubey était du même avis. « Il n'y a pas de doute qu'il est préférable de maintenir la Turquie, car la Russie n'a pas besoin de nouveaux territoires, et il n'y a pas de voisins plus tranquilles que les Turcs. Le maintien de cet Etat qui nous est naturellement hostile, doit devenir désormais la règle principale de notre politique », écrivait-il dans son rapport au tzar (22). La disparition de l'Empire Ottoman aurait pu amener au voisinage de la Russie un gouvernement plus gênant que celui de Constantinople.

L'article 13 du traité d'alliance défensive avec la Russie, du 23 décembre 1798 (23) prévoyait que « le présent traité d'alliance défensive sera pour le terme de huit années, à compter du jour de l'échange des ratifications ». Sans attendre l'expiration de ce délai de

(21) Kassim Kassimoff, *La Russie et les Détroits*, thèse Paris 1926, p. 48-49.

(22) Cité par Kassim Kassimoff, *loc. cit.*, p. 49.

(23) Noradounghian, *loc. cit.*, tome II, p. 27, ou G. F. de Martens, *loc. cit.*, 2^e éd., tome VI, p. 536.

huit ans « par suite de la paix, de l'amitié et de la bonne entente existant fort heureusement entre le Sultan des Ottomans et l'Empereur de toutes les Russies » (24), le traité de 1798 fut renouvelé par un autre « traité d'alliance défensive signé le 24 septembre 1805 » (25). Les liens de bonnes relations basés sur la sécurité et la prospérité réciproques, seront non seulement maintenus, mais resserrés, déclare l'article 1^{er}.

Pour donner plus de force à leur alliance, l'article 13 prescrit que « les deux Etats contractants se garantissent mutuellement l'intégrité de tous les territoires se trouvant actuellement en leur possession ».

Enfin il a été décidé par l'article 14, que le traité restera en vigueur pendant neuf ans à partir de la date de l'échange des ratifications.

Mais en ce qui nous touche, les « clauses secrètes annexées au traité d'alliance avec la Russie » et signées le même jour (26) doivent particulièrement attirer notre attention.

On prévoyait à ce moment une alliance défensive de quelques-unes des grandes Puissances européennes, alliance qui se formerait pour s'opposer aux desseins de la France et à laquelle participerait la Russie. L'article 1^{er} des clauses secrètes prévoyait que le Gouvernement ottoman facilitera pendant toute la durée de la guerre, le passage par les Détroits des bâtiments de guerre et de transport que la Russie sera obligée d'expédier dans les mers intérieures. Il est entendu que la Mer Noire sera fermée à tout vaisseau armé et portant n'importe quel pavillon.

L'article 7 précise en effet que « les deux parties

(24) Extrait de l'article 1 du traité de 1805. Noradounghian, *loc. cit.*, tome II, p. 70.

(25) Noradounghian, *loc. cit.*, tome II, p. 70.

(26) Noradounghian, *loc. cit.*, tome II, p. 74-77.

contractantes étant convenu de la fermeture de la Mer Noire, déclarent que toute tentative d'une puissance quelconque de la violer sera considérée comme un acte d'hostilité contre elles. En conséquences, elles s'engagent à s'opposer par toutes leurs forces navales à l'entrée dans cette mer de tout bâtiment de guerre étranger et de tout navire chargé de munitions de guerre ».

Le système de collaboration russo-turc, inauguré par le traité de 1805, ne devait même pas durer autant que celui inauguré par le traité de 1798. Le 2 décembre 1805, Napoléon remportait sur les Russes la victoire d'Austerlitz. Il envoyait Sebastiani, le 9 juin 1806, comme ambassadeur auprès de Selim III, avec pour tâche de rompre l'alliance du Sultan avec les Russes. « Le but de toute la négociation, disait l'Empereur à Sébastiani, doit être la fermeture du Bosphore aux Russes. Ce doit être l'étude constante de mon ambassadeur » (*Instruction de Sébastiani, lettres à Selim III*) (27).

Sébastieni devait se montrer assez habile pour réussir dans la mission que lui avait confiée son Empereur. Le Sultan commença par destituer les voïvodes de Valachie et de Moldavie. De plus, le 24 juin 1806, un brick de guerre russe, le « Jason », se rendant à Corfou, sollicitait le passage à travers les Détroits. Un autre cas semblable se répétait quelques semaines plus tard. La Sublime Porte laissa passer les bâtiments mais en protestant.

Après ces faits, Italynski, ambassadeur russe près la Cour ottomane, recevait en novembre 1806 des instructions de son gouvernement pour exiger des Turcs le rétablissement des voïvodes destitués et « une déclaration solennelle et authentique par laquelle la Porte s'obligerait à ne jamais porter aucune atteinte au droit

(27) Emile Bourgeois, La question des Détroits dans l'histoire du XIX^{me} siècle, Cour professé à l'Institut des Hautes Etudes Internationales de l'Université de Paris, le 27 novembre 1931.

de passage par le canal, inscrit dans les traités les plus solennels » (ceux de 1798 et de 1805).

On voit que dans leurs exigences, les Russes ne parlaient plus de la fermeture des Détroits aux autres Puissances, bien que cette disposition soit inscrite dans « les traités les plus solennels » qu'ils invoquaient. La raison de cette attitude n'est pas difficile à discerner : les Anglais étaient désormais leurs alliés.

Quoiqu'il en soit, le tzar, sans même attendre le résultat des négociations au sujet du rétablissement des voïvodes des provinces danubiennes, avait fait occuper ces provinces par ses armées. Dans ces conditions la guerre devenue inévitable fut déclarée par la Turquie. Le 3 janvier 1807 était envoyée une note-circulaire de la Sublime Porte aux missions étrangères (Autriche, Danemark, Espagne, France, Grande-Bretagne, Pays-Bas et Prusse) pour leur annoncer la guerre avec la Russie (28). Le 17 janvier 1807, une autre circulaire de la Sublime Porte aux missions étrangères leur annonçait l'interdiction de la navigation à travers les Détroits.

Le 19 février, la flotte britannique traversait les Dardanelles et menaçait Constantinople. Encouragé par Sébastiani, Selim III organisa une rapide et sérieuse défense qui eut pour résultat que l'amiral Duckworth, dans la crainte de voir se refermer sur lui les Dardanelles, n'osa pas attaquer la capitale.

L'alliance franco-turque ne devait pas avoir une bien longue vie. Le 27 mai 1807, Sélim III fut déposé, puis assassiné. Après l'échec russe à Friedland, le tzar sollicita l'armistice qui fut conclu à Tilsitt le 21 juin 1807 (29). Le traité de paix fut signé le 7 juillet 1807 à Tilsitt également.

(28) Voir la traduction de cette note, dont l'original est rédigé en langue turque, dans Noradounghian, *loc. cit.*, tome II, p. 79.

(29) G. F. de Martens, *Recueil des Traités*, 2^e éd., tome VIII, p. 633, Goettingue 1835.

D'après l'article 23 de ce traité, Napoléon s'engageait à remplir le rôle de médiateur entre Alexandre I^{er} et le successeur de Sélim III, le Sultan Mustafa IV. Un traité d'alliance offensive et défensive fut également conclu le même jour à Tilsitt. Au cas où « la Porte n'acceptait point la médiation de la France... la France fera cause commune avec la Russie contre la Porte ottomane », dit l'article 8.

Les Turcs se sentaient abandonnés et le poids de la menace russe pesait de plus en plus sur eux. La sécurité de la capitale et des Détroits exigeait de sérieuses garanties. Ces garanties étaient d'autant plus urgentes que les intrigues du palais devenaient plus fréquentes et qu'en 1808 Mustafa IV, étant déposé à son tour, le trône impérial revenait au Sultan Mahmut II.

Ce dernier trouva la solution du problème dans un rapprochement avec la Grande-Bretagne. Le 6 janvier 1809 fut signé près des châteaux des Dardanelles, un traité de paix avec l'Angleterre (30) dont l'article 11 stipule : « Comme il a été de tout temps défendu aux vaisseaux de guerre d'entrer dans le canal de Constantinople, savoir dans le détroit des Dardanelles et dans celui de la Mer Noire, et comme cette ancienne règle de l'Empire Ottoman doit être de même observée dorénavant en temps de paix vis-à-vis de toute Puissance, quelle qu'elle soit, la Cour britannique promet aussi de se conformer à ce principe ».

L'intérêt que nous attachons à cet article réside dans le fait que c'est pour la première fois qu'il est mentionné une telle clause dans un instrument international.

Avant ce traité, le fait de défendre aux bâtiments de guerre l'entrée dans les Détroits, constituait une mesure administrative découlant tout naturellement de la

(30) Noradounghian, *loc. cit.*, tome II, p. 81-84.

souveraineté entière du sultan sur ces passages maritimes. Le Gouvernement ottoman prenait une telle décision, dans le cadre de son propre intérêt, et sans se subordonner à rendre compte à quelque puissance que ce soit. Or, avec ce traité de 1809, la Sublime Porte se soumettait à une restriction de sa liberté quant aux décisions qu'elle pourrait prendre concernant les Détroits. Sans doute « la Cour britannique promet-elle aussi de se conformer à ces principes », mais pour autant que les tierces Puissances seraient soumises à ce même régime. Il faut pourtant préciser que cette obligation ne sera valable pour la Turquie qu'en temps de paix, et qu'en temps de conflit le Sultan a entière liberté de procéder à l'ouverture des Détroits.

Quant aux effets d'une telle stipulation bilatérale, il faut noter que sa portée est nécessairement limitée et ne produit aucun effet relativement aux tierces Puissances. L'acceptation d'un tel principe par celles-ci dépendait de la conclusion à l'avenir de traités semblables à celui conclu avec la Grande-Bretagne. Certains auteurs voient dans le traité de 1809 « le noyau » de la Convention des Détroits de 1841. « Ainsi la mesure administrative ou de police maritime devient un engagement contractuel d'abord, un engagement contractuel et collectif ensuite, puisqu'à côté et au-dessus des intérêts de la Porte, viennent se greffer les intérêts proprement européens. C'est pour cette raison qu'on est en droit de considérer le traité de 1809 comme étant le noyau de la Convention des Détroits » (31).

La paix avec la Russie ne devait être signée que le 16-28 mai 1812 à Bucarest (32). On ne rencontre dans ce traité aucune disposition concernant les Détroits. C'est

(31) Ali Fuad, *La Question des Détroits*, thèse Paris 1928, p. 79-80.

(32) Noradounghian, *loc. cit.*, tome II, p. 86-92.

dire que la Russie a perdu le droit de passer à travers les Détroits, droit que lui avaient reconnu les traités de 1798 et de 1805.

Jusqu'à l'avènement de Nicolas I^{er} en 1825, on ne constate aucun trouble notable dans les relations russo-turques. Mais dès qu'il prit le pouvoir en main, le nouveau tzar manifesta son hostilité contre la Sublime Porte.

A cette époque, on est témoin dans la péninsule balkanique d'insurrections et de troubles sanglants. Successivement les Serbes, les Roumains, les Grecs se révoltent. Le tzar réclame l'autonomie de la Grèce sous la suzeraineté de la Sublime Porte. Son ultimatum est rejeté. Alors la France, la Grande-Bretagne et la Russie « pénétrées de la nécessité de mettre un terme à la lutte sanglante » dans les provinces grecques et les îles de l'archipel et « ayant d'ailleurs reçu de la part des Grecs l'invitation pressante d'interposer leur médiation auprès de la Porte ottomane et étant animées du désir d'arrêter l'effusion de sang et de prévenir les maux de tous genres que peut entraîner la prolongation d'un tel état de choses », concluent le 6 juillet 1837 à Londres un traité pour la pacification de la Grèce (33).

D'après ce traité, « les Puissances contractantes offriront à la Porte ottomane leur médiation dans la vue d'amener une réconciliation entre Elle et les Grecs » (article 1). « Les Grecs relèveront du Sultan comme d'un seigneur suzerain », dit l'article 2.

Ce traité ne fut pas reconnu par la Turquie. Les trois cours alliées adressèrent alors une déclaration à la Sublime Porte, en date du 16 août 1827 (34). Après

(33) De Clercq, *Recueil des Traités de France*, tome III, p. 454, Paris 1865. — Egalement Noradounghian, *loc. cit.*, tome II, p. 130.

(34) De Clercq, *loc. cit.*, tome III, p. 458. — Egalement Noradounghian, *loc. cit.*, tome II, p. 134.

avoir invité le Sultan à respecter le traité du 6 juillet 1827, ils ajoutent « qu'il est de leur devoir de ne pas dissimuler au Reis-Efendi, qu'un nouveau refus, une réponse évasive ou insuffisante, ou bien même un silence complet de la part de son gouvernement, mettra les cours alliées dans la nécessité d'avoir recours aux mesures qu'elles jugeront les plus efficaces pour faire cesser un état de choses devenu désormais incompatible avec les véritables intérêts de la Porte, avec la sûreté du commerce en général et la parfaite tranquillité de l'Europe ». C'est donc là une menace de guerre pour imposer aux Turcs la suspension des hostilités en Grèce. Le Sultan se dérobe à nouveau à cette menace. Une deuxième déclaration est alors adressée, le 31 août 1827, à la Porte ottomane (33). « Ce refus ayant été prononcé, dit la note des alliées, les Soussignés ont ordre de déclarer au Reïs-Effendi que les Cours alliées vont s'efforcer par tous les moyens que les circonstances suggéreront à leur prudence, d'obtenir les effets immédiats de l'armistice dont elles désirent l'exécution ».

Immédiatement après, le concert des trois Puissances envoie son escadre et la flotte turque est alors anéantie dans la baie de Navarin. De son côté, la Russie déclare la guerre à la Sublime Porte, qui, complètement ébranlée par les troubles intérieurs et les défaites extérieures, abandonnée à son sort, consent à la paix. C'est le traité d'Andrinople du 14 septembre 1829 qui va mettre fin aux hostilités (36). Par l'article 10 de ce traité, la Turquie déclarait son adhésion aux dispositions du traité de Londres du 6 juillet 1827.

D'autre part, par l'article 7, la Sublime Porte « reconnaît et déclare le passage du canal de Constantinople et du Détroit des Dardanelles entièrement libre et ouvert

(35) De Clercq, *loc. cit.*, tome III, p. 460. — Egalement Noradounghian, *loc. cit.*, tome III, p. 136.

(36) Noradounghian, *loc. cit.*, tome II, p. 166-173.

aux bâtiments russes, sous pavillon marchand... Ces navires, pourvu qu'ils soient des bâtiments marchands... ne seront exposés à aucun empêchement ou vexation quelconque ». Ceci, pour la Russie qui obtient à nouveau le droit de libre passage à travers les Détroits pour les bâtiments de commerce russes. Mais l'article 7 continue : « En vertu du même principe, le passage du canal de Constantinople et du Détroit des Dardanelles est déclaré libre et ouvert à tous les bâtiments marchands des Puissances qui se trouvent en état de paix avec la Sublime Porte... ».

Et ceci constitue donc la part des avantages revenant aux autres Puissances par le traité d'Andrinople.

Quant au droit de passage de la marine militaire, les Détroits sont fermés à cette catégorie de bâtiments, et à tous les pavillons. Telles sont les stipulations de « l'humiliante » paix signée à Andrinople (37).

C. — DE 1829 A LA CONVENTION DE LONDRES DE 1841.

Nous étudierons ce paragraphe en deux périodes : celle qui va de 1829 au traité de Hünkâr-Iskelesi ; et la période de ce dernier traité à 1841.

a) *De 1829 au traité de Hünkâr-Iskelesi de 1833.*

La politique de Nicolas I^{er} au début de son règne ne consistait pas à anéantir les Turcs et à les refouler hors d'Europe. Un mémoire rédigé sous Nicolas I^{er} par le Comité secret de l'Empire vient nous en fournir la preuve : « Les avantages du maintien de l'Empire Ottoman en Europe sont supérieurs aux inconvénients qu'il présente ; sa chute serait dès lors contraire aux vrais intérêts de la Russie... Mais si l'heure suprême de la domination turque venait à sonner en Europe, le Gou-

(37) Ali Fuad, La question des Détroits, Paris 1928, p. 81.

vernement russe serait tenu de prendre les mesures les plus énergiques pour que l'accès de la Mer Noir ne tombât pas entre les mains d'une grande Puissance quelconque » (38). Le but de Nicolas I^{er} était d'affaiblir, et par conséquent d'intégrer la Turquie dans sa sphère d'influence, d'en faire un État docile et subordonné. « Le but de cette politique était de pourvoir à la sécurité des frontières méridionales de l'Empire, sécurité absolument indispensable pour le développement économique du pays, et pour cela le gouvernement, quel qu'il fût, établi sur les rives du Bosphore, ne devait être qu'un client soumis de la Russie » (39). Les visées semblables des Grandes Puissances devaient amener une série de complications internationales qui caractérisent la période qui va de la paix d'Andrinople au traité de Paris de 1856. C'est quand on aura vu la suite des événements dans cette période qu'on comprendra combien étaient vraies les paroles du diplomate autrichien Prokestech-Osten : « Ce qu'on appelle à l'égard de la Turquie une question orientale, n'est qu'une question entre la Russie et le reste de l'Europe » (40).

Au début de 1832, on observe en Egypte un mouvement autonomiste dirigé par son Pacha en personne, Kavalali Mehmet Ali. Déjà, dès le lendemain du traité d'Andrinople, deux cas semblables s'étaient produits : Davut Pacha, à Bagdad, ainsi que son collègue de Scutari d'Albanie, avaient tenté une révolte, mais le Sultan avait su les dominer. Malheureusement il ne devait pas en être de même avec le gouverneur d'Egypte.

Le premier signe des tendances du vieux Mehmet

(38) Antoine Rougier, La question des Détroits et la Convention de Lausanne, tirage à part de la Revue Générale de Droit International public, Pedone, Paris, 1924, p. 5.

(39) Mischeff, La Mer Noire et les Détroits de Constantinople, Paris 1899, 254-255.

(40) Mischeff, *loc. cit.*, p. 255.

Ali Pacha — il avait alors 62 ans — se manifesta dans le fait qu'il ne voulut point continuer à payer tribut à son suzerain. Ensuite il exigea la Syrie comme contrepartie de l'aide qu'il avait fournie au sultan Mahmut pendant la guerre turco-grecque.

Devant le refus catégorique de l'empereur ottoman, Mehmet Ali Pacha envoya en Syrie son fils Ibrahim Pacha, en tête d'une armée moderne et bien équipée. Le Sultan somma Mehmet Ali de rappeler son fils : le pacha égyptien ne voulut rien entendre et persista dans son attitude hostile. Damas fut prise le 9 juin 1832 : c'était la célèbre bataille de Homs dont Ibrahim se tira victorieux. Deux mois après, Alexandrette, puis Adana étaient occupées. Après de violents combats, la traversée du Taurus fut opérée et les Turcs furent battus à Konya : la route de la capitale ottomane s'ouvrait désormais toute grande devant les soldats vainqueurs de Kavalali Mehmet Ali.

Aux appels de Mahmut II, adressés aux Grandes Puissances, seule la Russie fit écho. La France sympathisait le mouvement du vassal rebelle. La Grande-Bretagne et l'Autriche préféraient rester à l'écart du problème.

Si le tzar consentait à la défense de Constantinople, c'est qu'il sentait plus qu'à aucun autre moment, le besoin de maintenir l'Empire Ottoman, faible, impuissant, incapable de résister aux attaques. Un Etat fort qui succéderait au vieil empire turc n'était pas pour plaire à Nicolas I^{er} ; aussi envoya-t-il à Alexandrie le général Mouravief, pour demander à Mehmet Ali Pacha d'ordonner l'arrêt de la marche de ses troupes vers le Bosphore.

Au début de l'année 1833, une flottille russe, sous le commandement du contre-amiral Lazaref, venait mouiller non loin des rives du Palais impérial turc (le 8-20 février 1833). Un peu plus tard, 5.000 soldats russes

débarquaient à Constantinople et campaient à Hünkâr-Iskelesi, petite localité située sur la rive asiatique du Bosphore, en face de Büyük-Dere (le 26 mars 1933).

Avant même l'arrivée de ces effectifs, les Grandes Puissances, notamment la France, par l'intermédiaire de son chargé d'affaires, M. de Varennes, et de son ambassadeur, l'amiral Roussin, avaient tenté des efforts pour aboutir à une entente directe entre Turcs et Egyptiens. Etant mal dirigés, ces efforts furent voués à l'échec. Après l'installation des forces russes à Hünkâr-Iskelesi, la France, la Grande-Bretagne et l'Autriche, qui ne pouvaient tolérer l'implantation russe à Constantinople, se concertèrent pour mettre fin au conflit entre le Sultan suzerain et le Pacha d'Egypte, son vassal. Les puissances occidentales avaient leur idée, suivant laquelle « on devait empêcher la Russie d'aider la Porte par ses escadres ; prévenir le prétexte d'une entrée à Constantinople ; parer le coup, en un mot, afin d'éviter le risque de voir une occupation permanente » (41).

Malgré ces insuccès, l'amiral Roussin ne perdait pas courage. La Grande-Bretagne, qui commençait « à se réveiller enfin de son sommeil » (42) envoyait Lord Ponsonby, comme ambassadeur près la Sublime Porte, avec mission d'agir contre la politique russe. Quant à l'Autriche, son inquiétude se traduisait dans le renouvellement de son initiative de réunir « une conférence pour traiter de l'avenir de la Turquie » (43).

L'intervention des Grandes Puissances devait mettre un terme aux hostilités. L'amiral Roussin suggérait à Mahmut II l'idée d'une paix moyennant la cession de la

(41) Mischeff, *La Mer Noire et les Détroits de Constantinople*, thèse Paris, 1899, p. 263.

(42) Thureau-Dangin, *Histoire de la Monarchie de Juillet*, tome II, p. 362.

(43) Thureau-Dangin, *Histoire de la Monarchie de Juillet*, tome II, p. 362.

Syrie à Mehmet Ali. Les ministres du Sultan étaient aussi du même avis ; aussi celui-ci dut consentir au sacrifice. Sur la demande de la Sublime Porte, M. de Varennes fut envoyé au camp d'Ibrahim Pacha, et retourna à Constantinople avec un projet d'accord, qui devait devenir définitif le 4 mai 1833 et prendre le nom de traité de paix de Kütahya (44).

Malgré la proclamation de la paix, les Russes ne voulurent pas quitter les terres ottomanes, arguant qu'ils ne partiraient que lorsqu'aucun soldat égyptien ne se trouverait plus en Anatolie.

La France et la Grande-Bretagne, devant cette attitude, se mirent d'accord pour envoyer leur flotte à l'embouchure de la Mer Noire, afin de la chasser. Mais le cabinet de Saint-Petersbourg fit savoir aux chancelleries française et anglaise, que l'apparition de leurs escadres dans les eaux turques serait considérée comme une déclaration de guerre.

Heureusement que sur ses entrefaites — c'était au début de juillet — parvint au sérail la nouvelle du retrait définitif d'Ibrahim Pacha au-delà du Taurus. L'argument russe ne pouvait plus tenir debout, aussi le tzar décida-t-il le rappel de son escadre et de ses hommes. Effectivement, le 10 juillet 1833, la flotte russe fit voile vers la Mer Noire, pour rentrer dans ses bases.

Si l'inquiétude européenne fut dissipée avec ce départ, il n'en était pas moins qu'une nouvelle cause d'inquiétude était née. En effet, deux jours avant leur départ, le 8 juillet 1833, le comte Orloff avait obligé le sultan Mahmut II, à signer le traité d'alliance avec la Russie, connu sous le nom de traité de Hünkâr-Iskelesi (45).

(44) Voir les pièces concernant cet arrangement dans G. F. de Martens, *Nouveau Recueil des Traités*, Goettingue 1842, vol. 16, p. 10-20.

(45) Noradounghian, *Recueil d'Actes internationaux de l'Empire Ottoman*, tome II, p. 229. — Egalement de Martens, *Nouveau Recueil*, tome XI, p. 655.

Le préambule du traité spécifie que les Hautes Parties Contractantes « ont résolu d'attendre et de fortifier la parfaite amitié et la confiance qui règne entre eux, par la conclusion d'un traité d'alliance défensive ».

L'article 1^{er} précise que « Leurs Majestés... promettent *de se prêter mutuellement à cet effet des secours matériels et l'assistance la plus efficace* ». Comment concilier cette réciprocité que se promettent les deux parties, avec les moyens d'action très discutables dont disposait alors la Turquie : cette dernière ne pouvant en effet procurer une aide *efficace*, on en déduit que cette réciprocité ne figure dans le texte que pour la forme. Le même sens ressort d'ailleurs de l'article 3 : « ...par suite du plus sincère désir d'assurer la durée, le maintien et l'entière indépendance de la Sublime Porte, Sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies, dans le cas où les circonstances qui pourraient déterminer de nouveau la Sublime Porte à réclamer l'assistance navale et militaire de la Russie, venaient à se présenter... promet de fournir par terre et par mer autant de troupes et de forces que les deux Hautes Parties Contractantes le jugeraient nécessaire ».

C'est là le cas où Mahmut II réclamerait le secours du tzar. Or, bien que ce traité patent parle de secours mutuels dans l'article 1^{er}, les autres articles n'envisagent pas de cas où Nicolas I^{er} pourrait demander aide au Sultan. Par ce traité donc, ce dernier se plaçait pour ainsi dire sous le protectorat russe.

Le même jour fut signé un article séparé et secret. C'est là que nous trouvons le secours que pourrait prêter la Sublime Porte en contre-partie de l'engagement du tzar. Il stipule que le tzar « *voulant épargner à la Sublime Porte la charge et les embarras qui résulteraient pour Elle de la prestation d'un secours matériel*, ne demandera pas ce secours, si les circonstances mettaient

la Sublime Porte dans l'obligation de le fournir ; *la Sublime Porte ottomane, à la place du secours qu'Elle doit prêter au besoin, d'après le principe de réciprocité du traité patent, devra borner son action en faveur de la cour impériale de Russie à fermer le Déroit des Dardanelles, c'est-à-dire à ne permettre à aucun bâtiment de mer étranger d'y entrer sous un prétexte quelconque* » (46).

Toutes les visées de la politique du cabinet de Saint-Pétersbourg se trouvaient contenues clairement dans cet article ; aussi voulait-il que cet article demeurât secret et échappât à la connaissance des pays occidentaux. Le lac ture de jadis, devenait un lac russe ; le Sultan s'engageait à fermer la porte des Dardanelles aux ennemis possibles de la Russie, qui par contre obtenait la liberté *exclusive* du passage.

Aucune disposition ne permettait de rapprocher ce traité de celui conclu en 1809 entre la Turquie et la Grande-Bretagne. Le traité de 1809, dans son article 11, avait mentionné la fermeture absolue des Détroits et de la Mer Noire, et cela vis-à-vis de toute Puissance, « quelle qu'elle soit », aussi bien pour la Russie que pour la Grande-Bretagne. Le traité de Hünkâr-Iskelesi consacrait aussi le principe de la fermeture des Détroits et de la Mer Noire, mais en faisant exception du principe à l'égard de la Russie.

Voyons maintenant, quelles furent les réactions des Puissances de l'Europe centrale et occidentale à l'annonce du traité de 1833.

Dès que la signature du traité fut connue, elle donna lieu à des protestations de la part des cabinets de Lon-

(46) Noradounghian, Recueil d'Actes internationaux de l'Empire Ottoman, tome II, p. 231. — Egalement de Martens, Nouveau Recueil, tome XI, p. 659.

dres et de Paris. On ne pouvait encore aller plus loin que de simples protestations, car on préférerait attendre une heure plus opportune pour se lancer à une réaction plus décisive. Sans doute ces protestations de Londres et de Paris ne se basaient sur aucun fondement juridique, puisque l'acte visé était conclu entre deux États souverains, agissant dans la plénitude de leur liberté. Mais on s'explique tout de même la façon d'agir de la France et de la Grande-Bretagne, si l'on se place du point de vue politique, et si l'on considère les intérêts tiers susceptibles d'être froissés par ce traité.

Quant à l'attitude de l'Autriche et de la Prusse, ces dernières savaient qu'une protestation n'aurait aucune suite effective, et bien qu'il ne leur plût point de voir la Russie s'assurer une place enviable à Constantinople, elles préférèrent garder le silence et ne pas créer un abîme semblable à celui qui s'était creusé entre la France et la Grande-Bretagne d'une part, la Russie d'autre part. Le prince de Metternich envoya même ses félicitations au tzar pour la victoire que venait de s'assurer sa diplomatie ; mais son espoir et sa confiance dans le temps restaient intacts : il savait qu'un jour ou l'autre il aurait satisfaction et que cette situation exclusivement avantageuse pour les Russes ne saurait durer. L'évolution des faits devait lui donner raison dans sa politique modérée.

b) *Du traité de Hünkâr-Iskelesi à la Convention des Détroits (1841).*

Dès 1833, les Puissances européennes cherchèrent à soustraire l'Empire Ottoman à l'influence exclusive du tzar. Une rupture fut écartée grâce à l'intervention du prince de Metternich, qui obtint de la Russie la promesse d'une application modérée du traité de Hünkâr-Iskelesi. Mais cette simple promesse ne suffisait pas à

elle seule pour supprimer ce traité et dès lors le programme d'action du Foreign Office fut orienté dans le sens de cette suppression, bien que le Prince de Lieven, ambassadeur de Russie à Londres, s'employât à prouver que ce traité ne conférait aucun avantage spécial à son pays. Au Quai d'Orsay également, on n'ignorait point que la Russie voulait avoir les clefs de la Mer Noire, et le duc de Broglie ne pouvait tolérer un tel fait et ne voyait l'issue de la situation créée en 1833 que dans une conflagration générale : « La guerre, seule, écrivait-il en février 1834 à M. Bression, Ministre de France à Berlin, peut empêcher la Russie de s'emparer de Constantinople. Il faut que les deux Puissances qui ont eu dans le XVIII^{me} siècle le tort et la honte de souffrir l'occupation armée de la Pologne, puis le partage de ce malheureux pays, soient bien déterminées à ne point souffrir d'abord l'occupation, puis ensuite le partage de la Turquie... Si l'Angleterre et la France s'engagent à fond dans cette question, l'Autriche s'y engagera un peu plus tard... car il est très vrai qu'au fond elle ne désire point le partage de la Turquie et que les restes de l'empereur Nicolas ne lui font pas grande envie » (47).

Le duc de Broglie savait pourtant qu'un tel plan ne pourrait recevoir d'application immédiate, car Lord Palmerston se méfiait du cabinet de Paris à cause de ses sympathies manifestées pour Kavalali Mehmet Ali Pacha, lors du premier conflit turco-égyptien.

On sait que cette première guerre fut résolue par la Paix de Kütahya. Cette paix ne devait pas durer longtemps, et l'évolution des faits lui donnait de plus en plus « le caractère d'une transaction provisoire » (48). D'un

(47) Voir le texte de cette longue lettre dans Thureau-Dangin, *Histoire de la Monarchie de Juillet*, p. 409-411.

(48) Mischeff, *La Mer Noire et les Détroits de Constantinople*, thèse Paris, 1899, p. 317.

côté, le Sultan ne pouvait se plier à l'idée d'accepter des concessions à un vassal ; de l'autre côté, les ambitions du vieux Mehmet Ali étaient loin d'être satisfaites ; son rêve de complète indépendance n'étant point réalisé.

Aussi, les réarmements recommencèrent-ils des deux côtés. Le Sultan Mahmut donnait des instructions à Hafiz Pacha pour concentrer ses troupes en Anatolie. De son côté, Mehmet Ali Pacha massait ses hommes aux environs d'Adana.

L'inquiétude allait grandissant dans les pays européens. L'attitude qu'allait prendre Saint-Petersbourg en face d'un second conflit turco-égyptien préoccupait particulièrement les Anglais et les Français.

Les intentions du Foreign Office étaient nettes et claires : le maintien de la Sublime Porte s'imposait plus que jamais ; seulement Lord Palmerston était partisan d'un « programme d'action combinée » (49) en vue de ce maintien. Il ne pouvait admettre l'idée d'une action individuelle et exclusive de la Russie, ceci pouvant conduire à son installation définitive à Constantinople.

Il n'est pas difficile de comprendre que sur les bords de la Néva on entendait au contraire s'en tenir au traité de Hünkâr-Iskelesi et intervenir seul. Les Russes savaient que sous le prétexte de vouloir maintenir la Porte ottomane, les Puissances occidentales visaient surtout la destruction du traité de 1833. Aussi le tzar déclina-t-il la prostation britannique d'action combinée.

Les Anglais tentèrent des démarches auprès du Sultan Ottoman et du Pacha d'Egypte pour prévenir le conflit, mais ce fut peine perdue. On annonçait en effet à la fin d'avril 1839 l'entrée de Hafiz Pacha en Syrie, à la tête de ses soldats. Quelques jours plus tard les opé-

(49) Extrait d'une dépêche de Palmerston à Lord Granville (le 6 juillet 1838), voir cette dépêche dans Mischeff, *loc. cit.*, p. 325.

rations militaires battaient leur plein. Cette fois encore elles devaient être malheureuses pour les Turcs. En effet, le sort de l'armée turque était fixé après la bataille de Nézip (27 juin 1839) où elle dut battre en retraite. D'autre part, l'amiral turc trahissant le Sultan, livrait la flotte ottomane au Pacha d'Égypte. Comme si ces échecs ne suffisaient pas, la mort subite du sultan Mahmut II, le 30 juin 1839, venait aggraver la situation de l'Empire Ottoman.

Son fils Abdül-Mecit lui succédait au trône, à l'âge de 18 ans. Ses conseillers lui proposèrent une entente directe avec Mehmet Ali. Le 5 juillet, Abdül-Mecit consentait au « pardon souverain » et lui accordait l'hérédité au gouvernement de l'Égypte. Mais le résultat d'une telle offre n'était pas difficile à prévoir : déjà, deux ans auparavant, Mehmet Ali avait décliné cette proposition, car il exigeait l'administration héréditaire non seulement de l'Égypte, mais également de la Syrie et des provinces d'Adana et de Marache. De plus il éprouvait une haine personnelle contre Hüsvrev Pacha, l'accusait comme responsable des querelles sanglantes entre Musulmans et souhaitait son éloignement du pouvoir.

Ces conditions de Mehmet Ali ne furent pas sans décourager la Sublime Porte qui s'empressa de les communiquer aux représentants des cinq Grandes Puissances à Constantinople. Ces dernières craignaient que les Turcs ne se résignent aux conditions du Pacha d'Égypte par voie de négociations directes avec lui. Il s'agissait de les soutenir : ce fut là l'objet de la « note officielle des représentants des cinq cours alliées (Angleterre, Autriche, France, Prusse et Russie) remise à la Sublime Porte » le 27 juillet 1839 (50), l'engageant à suspendre

(50) De Testa, *Recueil des Traités de La Porte ottomane avec les Puissances étrangères*, vol. 2, p. 417.

toute décision dans la question égyptienne sans leur concours. L'ambassadeur russe Bouténieff apposait également sa signature au bas de l'acte collectif, engageant son pays à suivre une voie qu'il avait évitée de tout temps : la Russie s'obligeait ainsi à concerter avec les autres Puissances pour les affaires d'Orient. C'était là une renonciation *de facto* aux avantages acquis par le traité de Hünkâr-Iskelesi.

Entraîné dans cet accord, Nicolas I^{er} chercha du moins à acquérir une place brillante en Europe et dans le concert des Grandes Puissances. Méprisant de tout cœur le gouvernement de Louis-Philippe, le tzar orienta toute sa politique vers une entente complète avec le cabinet de Londres, dans le but de laisser de côté la France (51), de la brouiller avec l'Angleterre et de régler les problèmes orientaux par une entente à deux. Les sympathies visibles du gouvernement et de l'opinion publique français pour le vieillard d'Alexandrie devaient faciliter la tâche de Nicolas I^{er}.

Le baron Brunnow, nouvel ambassadeur russe, arriva à Londres en septembre 1839 et dès le lendemain de l'occupation de son poste, il communiqua à Lord Palmerston la ferme résolution du tzar de ne plus renouveler le traité de Hünkâr-Iskelesi, et de renoncer par là à la prépondérance exclusive qu'il détenait dans le Proche Orient. Il consentît d'autre part à transformer le principe de la fermeture des Détroits, en un principe de droit public européen.

Voir dans ces propositions un succès pour la diplomatie britannique, est un fait incontestable. Lord Palmerston travaillait en vain depuis des années à annuler le traité de Hünkâr-Iskelesi et voilà que la promesse

(51) « Tout en reconnaissant l'avantage d'avoir la France avec soi, le tzar personnellement préférerait qu'elle fut laissée en dehors » (Thureau-Dangin, Histoire de la Monarchie de Juillet, tome IV, p. 71).

favorable venait spontanément du cabinet de Saint-Pétersbourg, à un moment où on s'y attendait le moins. « Je ne saurais, Monsieur le comte, écrivait le baron Brunnow au vice-chancelier russe, vous dépeindre la sensation que ce langage a produit sur Lord Palmerston. A mesure que je lui développais les intentions et les buts de notre Auguste Maître, tous ses traits annoncèrent un sentiment de surprise autant que d'admiration. Il m'a exprimé ce double sentiment sans hésitation aucune » (52).

Pourtant si la Russie s'engageait en droit à ne plus bénéficier des clauses du traité de Hünkâr-Iskelesi, elle formulait en fait une réserve : elle aurait mandat de secourir le Sultan, si celui-ci se trouvait menacé ; seulement au lieu d'agir en son nom personnel, elle porterait son aide en tant que mandataire de l'Europe.

Ainsi, la Russie marquait un tournant dans sa politique : elle consentait à la solution du conflit turco-égyptien par des moyens contraires aux exigences de sa politique traditionnelle ; mais cela lui importait peu, pourvu que la France fut laissée en dehors du concert des Puissances.

Cette dernière persistait pourtant dans sa partialité pour le Pacha d'Egypte et ceci n'était pas pour l'associer aux vues de Lord Palmerston.

Le baron de Brunnow attendait la réponse du cabinet anglais à ses propositions ; il était rassuré, certain que le chef du département de Downing-Street nourrissait les mêmes visées que lui. Cependant lord Palmerston était en désaccord avec les membres du Conseil et il ne réussit pas à obtenir du cabinet de Londres une réponse favorable à l'envoyé de Saint-Pétersbourg. « L'Angle-

(52) Rapport du 24 septembre 1839, rédigé par le baron Brunnow. — De Martens, Recueil des Traités, tome XII, p. 111.

terre ne voulait point se détacher de la France avec laquelle elle avait marché avec une parfaite union depuis l'origine de la négociation » (53).

De plus, le cabinet anglais consentait à la cession héréditaire non seulement de l'Égypte, mais aussi de Saint-Jean d'Acre. Il se rangeait donc au point de vue français.

A Paris, on s'obstinait dans le soutien de Mehmet Ali malgré les conseils contraires donnés par les diverses chancelleries européennes.

Au début de janvier 1840, le représentant français à Londres recevait communication de Lord Palmerston, du plan russe que lui avait soumis le baron de Brunnow. Ce plan fixait d'abord le mode d'intervention de la Russie, dans le cas où le Pacha égyptien ayant marché sur Constantinople, la Sublime Porte demanderait son secours. Les troupes russes franchiraient le Bosphore, débarqueraient à Constantinople et procèderaient à sa défense au nom de l'Europe. Les autres Puissances obtiendraient le droit de maintenir quelques bâtiments de guerre dans la mer de Marmara, entre Bursa et Gelibolu.

La première partie de ce plan une fois réalisée, c'est-à-dire une fois Mehmet Ali soumis, la Sublime Porte rentrerait à nouveau « en pleine et immuable possession du droit de clôture des deux détroits à tous les pavillons européens » (54). Ce droit serait formellement consacré dans la convention qui serait signée à Londres antérieurement à toute action en Orient.

Le tzar voulait que la convention qu'il projetait ainsi fût signée dans le plus court délai possible ; aussi était-il anxieux de voir que les choses traînaient un peu sur les

(53) Recueil de Fr. de Martens, tome XII, p. 115. Dépêche de Sebastiani du 10 octobre 1839.

(54) Guizot, Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps, tome IV, p. 561. Dépêche du Général Sebastiani du 5 janvier 1840.

bords de la Tamise. Si Londres procédait avec lenteur dans les négociations, c'est qu'il conservait l'espoir, qu'avec le temps, la France se rallierait à son point de vue. C'est la raison pour laquelle un contre-projet britannique vint émettre la proposition d'une convention, non pas entre les cinq Grandes Puissances européennes, comme le voulaient les Russes, mais entre elles d'une part, la Porte Ottomane de l'autre. On gagnerait ainsi du temps, car il fallait attendre pour poursuivre les négociations, l'arrivée d'une mission turque. Les intentions des Anglais vis-à-vis de la France n'avaient pas échappé au baron de Brunnow qui fut très irrité.

Au contraire, le général Sébastiani ne cachait pas sa satisfaction et écrivait au maréchal Soult que « ce délai... n'est pas sans avantage à la politique du gouvernement du roi » (55). Mais ce point de vue était « trop favorable à la Russie ». Les opinions de Sébastiani furent jugées « si voisines des opinions de Lord Palmerston qu'il était peu propre à lui en présenter fortement de différentes » (56). Sébastiani fut rappelé à Paris et, le 5 février 1840, Guizot fut nommé comme ambassadeur à sa place.

Celui-ci suivait les vues du Gouvernement français, mais une fois à Londres, il s'aperçut combien elles étaient faibles et dépêche sur dépêche, il insista auprès de son gouvernement pour l'amener à une entente avec Londres. Il écrivait à Thiers que l'heure avait sonné de soustraire le Proche-Orient à l'influence exclusive des Russes et lui exposait tous les avantages d'une entente avec l'Angleterre. Pour mieux montrer le danger, il ajoutait que « ...si nous paraissions ne vouloir ajourner toujours et convertir toutes les difficultés en impossi-

(55) Guizot, *loc. cit.*, tome IV, p. 572. Dépêche du Général Sébastiani, du 28 janvier 1840.

(56) Guizot, *loc. cit.*, tome IV, p. 370.

bilité, un moment viendrait, je pense, où, par quelque résolution soudaine, le cabinet britannique agirait sans nous et avec d'autres, plutôt que de ne rien faire » (57).

Le 16 mars, Guizot annonçait l'arrivée prochaine du plénipotentiaire turc et demandait la position définitive que son gouvernement adopterait. Ce dernier demeurait dans le vague ; pas de parti pris, pas de réponses précises, pas d'intransigeance et surtout gagner du temps ; tel était l'esprit des instructions envoyées à l'ambassadeur français à Londres. Cette attitude de Paris était motivée par le ferme espoir qu'il nourrissait de voir la Sublime Porte et le Pacha d'Égypte dissiper leur malentendu en dehors des Grandes Puissances européennes ; d'autant plus que vers la fin de mai le consul de France à Alexandrie, M. Cochelet, annonçait à Mehmet Ali la chute de Hüsrev Pacha, et que le Pacha d'Égypte déclarait que cette chute de son plus grand ennemi constituait « la disparition du plus grand obstacle à l'arrangement ». « Aussitôt que j'aurais la nouvelle officielle de la destitution du Grand Vizir, disait-il, je m'arrangerai avec la Porte » (58). Ces événements semblaient donc donner gain de cause à Thiers.

Nuri Efendi, ambassadeur ordinaire de la Porte à Paris, fut envoyé à Londres en mission spéciale et temporaire. Le 7 avril 1840, il déposait une note aux représentants des cinq Puissances signataires de la note du 27 juillet 1839 et demandait la reprise de la négociation. Mais, comme on annonçait l'arrivée prochaine de Chekib Efendi, « l'un des plus intelligents confidents de Rechid Pacha » (59), la question d'Orient fut suspendue pour quelque temps.

Chekib Efendi, « homme capable et intelligent », com-

(57) Guizot, *loc. cit.*, tome V, p. 60. Dépêche de Guizot à Thiers.

(58) Guizot, *loc. cit.*, tome V, p. 206. Rapport de Cochelet du 26 mai 1840, sur sa conversation avec Mehmet Ali.

(59) Guizot, *loc. cit.*, tome V, p. 88.

me le disait Thiers (60), remit également une note en date du 31 mai aux cinq plénipotentiaires se trouvant à Londres. Il leur rappelait que malgré leur accord et leur appui promis à la Porte le 27 juillet 1839, ils restaient encore indécis, ce qui rendait de plus en plus grave la situation de son pays. Il réclamait en conséquence une solution définitive et une prompte action.

Sur ces entrefaites arrivait à Londres la nouvelle de négociations directes entreprises entre la Sublime Porte et le Pacha d'Egypte. Une dépêche télégraphique expédiée le 16 juin d'Alexandrie, par le consul français, M. Cochelet, confirmait cette nouvelle. « En apprenant la destitution du Grand Vizir Hüsrev Pacha, Mehmet Ali a ordonné à son premier secrétaire, Sami Bey, de se rendre à Constantinople pour offrir au Sultan l'hommage de son dévouement et lui demander ses ordres pour le renvoi de la flotte turque. Mehmet Ali ne doutait pas que cette démarche spontanée de sa part n'amenât un arrangement direct et à l'amiable de la question turco-égyptienne » (61).

Si cette démarche égyptienne auprès du Divan causait une vive satisfaction au Quai d'Orsay, l'effet produit au Forerign Office par cette nouvelle fut absolument contraire.

Lord Palmerston réunissait ses collègues les 4 et 8 juillet dans le but de discuter et d'adopter la ligne de conduite qui s'imposait. Il ne pouvait se résigner à une entente directe entre le Sultan et son vassal, qui consacrerait le triomphe de la politique de Thiers. Il présentait « avec une obstination pleine d'ardeur, ses idées et son plan de conduite dans l'hypothèse d'un arrangement à quatre » (62).

(60) Guizot, *loc. cit.*, tome V, p. 189.

(61) Guizot, *loc. cit.*, tome V, p. 208.

(62) Guizot, *loc. cit.*, tome V, p. 213. Dépêche de Guizot à Thiers en date du 11 juillet 1840.

Enfin Lord Palmerston fixa son attitude le 17 juillet ; à une heure de l'après-midi il convoquait Guizot au Foreign Office, pour lui remettre « un memorandum d'une communication faite à l'ambassadeur de France par le principal secrétaire de Sa Majesté Britannique » (63).

Il constatait d'abord que malgré les propositions des Cours d'Autriche, de Grande-Bretagne, de Prusse et de Russie à la France, « de s'associer avec elles pour faire exécuter un arrangement entre le Sultan et Mehmet Ali... le Gouvernement français n'a pas cru devoir prendre part à cet arrangement et a fait dépendre son concours avec les autres Puissances de circonstances que ces Puissances ont jugées incompatibles avec le maintien de l'indépendance et de l'intégrité de l'Empire Ottoman et avec le repos futur de l'Europe ». Ayant manifesté ce regret, Lord Palmerston annonçait qu'elles ont pris « la résolution de marcher en avant sans la coopération de la France » et que par conséquent elles viennent de conclure avec le Sultan une Convention en date du 15 juillet 1840 (64) « destinée à résoudre d'une manière satisfaisante les complications actuellement existantes dans le Levant ». Le memorandum se terminait par les souhaits formulés par les quatre Cours d'obtenir du moins l'appui moral du Gouvernement français « malgré qu'elles ne peuvent en espérer une coopération matérielle ».

En recevant la nouvelle, le cabinet français fut « non seulement mécontent et chagrin, mais surpris et blessé » comme le rapporte Guizot. On pensait sur les bords de la Seine, qu'aucune résolution définitive ne serait adoptée sans l'avis préalable de la France. N'empêche que celle-ci se trouvait en fait exclue du concert européen.

(63) Guizot, *loc. cit.*, tome V, p. 221-223.

(64) Noradounghian, Recueil d'Actes internationaux de l'Empire Ottoman, tome II, p. 303. — Egalement de Martens, *loc. cit.*, tome XII, p. 130.

Le préambule du traité du 15 juillet 1840 précise bien que les quatre Puissances européennes ne se proposent pas de se mêler des affaires intérieures de la Turquie, et qu'elles ne sont intervenues que sur l'invitation préalable de la Sublime Porte dans le but « de veiller au maintien de l'intégrité et de l'indépendance de l'Empire Ottoman dans l'intérêt de l'affermissement de la paix de l'Europe » et parce qu'elles ont voulu rester fidèles aux engagements contractés par la note collective du 27 juillet 1839. On présentait donc le traité de 1840 comme une conséquence naturelle de cette dernière note, que la France avait également signée. C'était donc là un reproche à l'adresse du Quai d'Orsay, qui n'avait pas signé la convention du 15 juillet.

Selon l'article 1^{er}, le Sultan s'était mis d'accord avec les quatre Puissances sur les conditions qui seraient proposées à Mehmet Ali. Elles s'engageaient à agir en parfaite union pour déterminer celui-ci à se conformer à cet arrangement, et chacune d'elles se réservait de coopérer à ce but selon les moyens d'action dont elle pouvait disposer.

Le deuxième article envisageait le cas du refus par Mehmet Ali des conditions proposées par le Sultan. Dans ce cas, et « à la réquisition du Sultan », dit cet article, les quatre Cours se mettraient d'accord pour lui imposer l'arrangement prévu. Dans cette attente, et toujours à la demande de la Sublime Porte, les forces des quatre parties contractantes se joindraient à celles du Sultan pour couper les voies de liaison entre l'Égypte et la Syrie.

Le troisième article prévoyait le cas de la menace de Constantinople par le Pacha vassal. « Les Hautes Parties Contractantes, sur la réquisition expresse qui en serait faite par le Sultan à leurs représentants à Constantinople, sont convenues, le cas échéant, de se rendre

à l'invitation de ce souverain et de pourvoir à la défense de son trône au moyen d'une coopération concertée en commun, dans le but de mettre les deux Détroits du Bosphore et des Dardanelles, ainsi que la capitale de l'Empire Ottoman, à l'abri de toute agression » (65). Ces forces demeureraient dans les Détroits tant que le Sultan les aurait requises, et une fois leur objectif atteint, elles se retireraient *simultanément*.

L'article 4 enfin, notait bien que la présence des escadres étrangères dans les Détroits n'était justifiée que par des circonstances exceptionnelles, qu'elle ne saurait constituer en aucun cas un précédent et que « *cette mesure ne dérogera en rien à l'ancienne règle de l'Empire Ottoman*, en vertu de laquelle il a été de tout temps défendu aux bâtiments de guerre des Puissances étrangères d'entrer dans les Détroits des Dardanelles et du Bosphore » (66). La Sublime Porte déclarait le maintien de ce principe et affirmait que « *tant que la Porte se trouve en paix* », elle n'admettrait aucun bâtiment de guerre étranger dans les Détroits. De leur côté, les quatre Parties contractantes s'engageaient au respect de cette détermination ottomane.

Les conditions de soumission de Mehmet Ali furent fixées le même jour par un *acte séparé* (67). D'après le contenu de cet acte, le Pacha égyptien recevait l'administration du Pachalik d'Acre, mais seulement à titre viager. Si dans les dix jours de la notification, Mehmet Ali ne se conformait pas à ces conditions, la concession faite au sujet d'Acre serait retirée et un deuxième délai de dix jours lui serait accordé pour l'acceptation de l'administration de l'Egypte à titre héréditaire. Si un second refus survenait, la Sublime Porte serait « libre

(65) Martens, *loc. cit.*, tome XII, p. 134.

(66) Martens, *loc. cit.*, tome XII, p. 134.

(67) Noradounghian, *loc. cit.*, tome II, p. 307.

de suivre telle marche ultérieure que ses propres intérêts *et les conseils de ses Alliés* pourront lui suggérer » (68).

L'article 5 spécifiait que l'Egypte continuerait à faire partie intégrante de l'Empire Ottoman et que tous les traités et lois de celui-ci lui seraient applicables.

Lord Palmerston était tellement pressé qu'il n'oublia pas de faire également signer un *Protocole réservé* (69) par lequel les articles relatifs à l'Egypte seraient immédiatement mis en application, sans même attendre leur ratification par les parties intéressées. C'est là certes, une dérogation à la procédure concernant l'exécution des traités ; sa discussion ne rentre pas dans le cadre d'une section historique.

Une fois ces actes signés, le problème de la position qu'allait prendre la France se posa dans toute son acuité. Le mécontentement du cabinet de Paris — qui s'explique tout naturellement — était d'un degré tel que les signataires de la Convention de 1840 eurent recours à des initiatives de rapprochement avec la France. Cette dernière idée avait même des partisans parmi les hautes personnalités (le duc de Wellington, le roi Léopold de Belgique) et l'opinion publique des divers pays.

Cependant, Lord Palmerston se proposait avant tout l'application de la Convention de 1840, c'est-à-dire réduire Mehmet Ali à merci. Il ne consentait à traiter à cinq qu'une fois ce dessein réalisé.

Le 11 août, la Sublime Porte, par l'intermédiaire de Rifat Bey, sommaît une première fois son vassal égyptien de se conformer à ces conditions. Le 14 août, dans l'attente de la réponse de Mehmet Ali, l'escadre anglaise mouillait au large de Beyrouth. La première réponse fut

(68) De Martens, *loc. cit.*, tome XII, p. 138-139, article 7.

(69) Noradounghian, *loc. cit.*, tome II, p. 311.

négative, et quand la nouvelle en parvint au palais ottoman, le Sultan n'hésita pas à destituer le Pacha d'Égypte. Il ne restait qu'à recourir aux moyens coercitifs, qui finalement obligèrent Mehmet Ali à se soumettre aux conditions exigées. Par un firman du 13 février 1841 (70), le gouvernement de l'Égypte à titre héréditaire fut accordé à Mehmet Ali, qui, de son côté, rendit la flotte turque et s'engagea à renoncer à toutes possessions autres que l'Égypte. Par la suite, un nouveau firman, en date du 23 mai 1841, destiné à remplacer le premier, devait être adressé au Pacha d'Égypte par Abdül-Mecit (71).

En fin de compte, ce fut donc le Foreign Office qui obtint gain de cause dans cette affaire.

(70) Noradounghian, *loc. cit.*, tome II, p. 320.

(71) Noradounghian, *loc. cit.*, tome II, p. 335.

CHAPITRE III

NEUTRALISATION : DE 1841 A LA GRANDE GUERRE

Nous arrivons maintenant à une autre phase de l'évolution du problème des Détroits. Cette phase comprend la période qui s'étend de 1841 à la guerre mondiale, période pendant laquelle les Détroits ont subi un régime de neutralisation imposé par de véritables lois internationales. Nous distinguerons dans ce chapitre :

- A. — La convention de Londres de 1841 ;
- B. — Le congrès de Paris de 1856 ;
- C. — Le traité de Londres de 1871 ;
- D. — Les traités de San-Stéfano et de Berlin (1878).

A. — LA CONVENTION DE LONDRES DU 13 JUILLET 1841.

Nous devons maintenant essayer d'exposer les circonstances qui ont amené à la conclusion de « la Convention de 1841 pour la fermeture des Détroits ».

On sait que le roi Léopold de Belgique, qui avait des liens de parenté le rapprochant également des Cours des Tuileries et de Saint-James, était un partisan fervent d'une collaboration franco-anglaise, et pour cela il souhaitait ardemment la conclusion d'un traité à cinq où la

France serait également partie. « La Convention du 15 juillet, disait le roi Léopold, ne sera véritablement abolie dans ses désastreux effets sur l'opinion de la France que le jour où elle sera remplacée par un traité entre les cinq Puissances, *dont le but avoué soit l'indépendance et l'intégrité de l'Empire Ottoman* » (1).

Sur ces entrefaites, Thiers fut contraint de démissionner, et ce fut le cabinet du 29 octobre, comme on l'a appelé, ayant pour président le Maréchal Soult et pour ministre des Affaires étrangères Guizot, qui prit sa place.

Ce dernier était partisan d'une convention générale entre les cinq Puissances européennes, qui viendrait poser le principe de la clôture des Détroits et la reconnaissance du *statu quo* de l'Empire Ottoman dans son indépendance et son intégrité. Il reprenait en quelque sorte l'idée émise par le roi Léopold. Il exposait clairement ses vues à ce sujet, dans une dépêche du 13 janvier 1841, envoyée au comte de Saint-Aulaire (2).

Mais Lord Palmerston ne croyait pas qu'un tel sujet puisse faire l'objet d'une convention générale. Il ne voulait surtout en rien de la clause de garantie pour l'indépendance et l'intégrité de la Sublime Porte, car il craignait de voir la Russie refuser l'apposition de sa signature au bas d'un tel acte. Il finit cependant par consentir à l'insertion d'une telle clause.

Restait le dernier problème à régler avant la conclusion de la convention générale sur la clôture des Détroits. La France posait comme condition préalable de son adhésion à cette convention, le règlement et la liquidation de la question turco-égyptienne. Elle obtint satisfaction ; un Protocole de clôture de ce conflit fut signé

(1) Guizot, *loc. cit.*, tome V, p. 269.

(2) Guizot, *loc. cit.*, tome VI, p. 72-74.

le 10 juillet 1841 (3) entre les plénipotentiaires autrichien, anglais, prussien, russe et ottoman. Il fut suivi de la signature de la « Convention entre l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie et la Turquie pour la fermeture des Détroits » (4).

L'inviolabilité de la Porte est mentionnée dans le préambule de la Convention qui se propose pour but de donner « à Son Altesse le Sultan une preuve manifeste du respect que les signataires portent à l'inviolabilité de ses droits souverains, ainsi que leur désir sincère de voir se consolider le repos de son Empire ». Dans ce but, les co-signataires « ont résolu de se rendre à l'invitation de Son Altesse le Sultan, afin de constater en commun, par un acte formel, leur détermination unanime de se conformer à l'ancienne règle de l'Empire Ottoman, d'après laquelle le passage des Détroits des Dardanelles et du Bosphore doit toujours être fermé aux bâtimens de guerre étrangers, tant que la Porte se trouve en paix » (5).

L'article 1^{er} proclame la résolution du Sultan de maintenir à l'avenir ce principe invariablement établi comme ancienne règle de son Empire. D'autre part, les co-signataires promettent le respect de cette détermination du Sultan.

L'article 2 apporte le complément suivant : « Il est entendu qu'en constatant l'inviolabilité de l'ancienne règle de l'Empire Ottoman mentionnée dans l'article précédent, le *Sultan se réserve comme par le passé de délivrer des firmans de passage aux bâtimens légers, sous pavillon de guerre, lesquels seront employés, comme il est d'usage, au service des légations des Puissances amies* » (6).

(3) Noradounghian, *loc. cit.*, tome II, p. 341.

(4) Noradounghian, *loc. cit.*, tome II, p. 342.

(5) Noradounghian, *loc. cit.*, tome II, p. 342.

(6) Noradounghian, *loc. cit.*, tome II, p. 344.

Ainsi, avec cette Convention, c'est la première fois qu'on constate une entente générale des Grandes Puissances européennes en ce qui concerne les Détroits et le maintien de l'Empire Ottoman. La principale nécessité qui a commandé sa conclusion est sans doute le point de vue de chacun des co-contractants, selon lequel il ne devrait pas être permis à une Puissance, quelle qu'elle fut, de jouir d'une situation privilégiée sur les Détroits, et par suite dans le Proche-Orient, comme ce fut le cas pour la Russie avec le traité de Hünkâr-Iskelesi. Quant au fond même des engagements conclus, il ressort de cette Convention que les droits souverains du Sultan se trouvent gravement atteints, et non point renforcés comme on le croirait à la lecture du préambule. Si la Turquie proclame dans l'article 1^{er} le maintien de son ancienne règle ottomane, et si les co-contractants s'engagent à un tel respect, ce n'est là qu'un respect de pure forme. Ce qui est vrai, c'est qu'il s'est créé une promesse de la Sublime Porte de ne point faire exception d'un tel principe en faveur de telle ou telle Puissance. Donc l'esprit qui a dominé la rédaction de cet article c'est le respect formel, c'est l'inclinaison, pour sauver les apparences, devant les décisions prises soi-disant librement par le Sultan.

D'ailleurs l'article 2 ne vient-il pas apporter une autre preuve du fait que Abdül-Mecit n'a plus de liberté de décision sur ses Détroits ? Dans la période antérieure à cette Convention, le Sultan laissait passer les bateaux, si telle était sa volonté. L'article 2 dit qu'il ne lui reste de ce droit, que celui « de délivrer des firmans de passage aux bâtiments légers sous pavillon de guerre... au service des légations des Puissances amies » ; il ne lui reste donc qu'une minime partie de ce droit relativement à des bâtiments de guerre stationnaires.

Sans doute, la Sublime Porte n'éprouvait pas un

grand enthousiasme pour la signature de cette Convention. Mais les faits l'y avaient contrainte. Son affaiblissement intérieur, la décadence de sa puissance matérielle, ne lui permettaient plus d'assurer effectivement sa souveraineté sur les Détroits. Elle préférait donc une convention collective qui garantirait la fermeture des Détroits, et qu'elle devait payer par une concession de sa souveraineté. Désormais donc, plus de fixation unilatérale du statut des Détroits par le Sultan, mais réglementation multilatérale élaborée par les co-signataires.

B. — LE CONGRÈS DE PARIS DE 1856.

La Convention de 1841 semblait avoir mis un terme aux appétits que nourrissaient certaines Puissances, plus particulièrement la Russie, sur les Détroits. La réalité était toute autre. Nicolas I^{er} considérait plutôt cette Convention comme un échec de sa politique et cela pour plusieurs raisons.

D'abord, les co-signataires s'étaient engagés à respecter la règle de la fermeture des Détroits, non pas uniquement à l'égard du Sultan, mais également entre eux-mêmes. Or, l'histoire encore récente, prouvait que parmi les Puissances européennes, seule la Russie avait jusqu'ici bénéficié de privilèges étendus dans les Détroits grâce aux accords qu'elle avait imposés à la Sublime Porte. Il ne subsistait donc aucun doute que ce traité constituait la pointe d'une lance dirigée contre la Russie et destinée à la maintenir chez elle.

En deuxième lieu, le plénipotentiaire russe, le baron de Brunnow, en apposant sa signature au bas de l'acte, nourrissait la conviction que la fermeture des Détroits mettrait désormais les côtes russes de la Mer Noire à l'abri de toute surprise et renforcerait leur sécurité. Il n'en était rien. Certes, ceci serait vrai si l'article I^{er} posait la clôture du Bosphore et des Dardanelles en tout

temps, en temps de paix comme en temps de guerre. Mais cet article faisait une distinction, et ne stipulait la fermeture *qu'aussi longtemps que la Porte se trouverait en paix avec les Puissances*. Si donc la Turquie se trouvait un jour en guerre avec la Russie, elle recouvrerait automatiquement sa liberté, et pourrait ouvrir les Détroits à une Puissance alliée, pour attaquer la flotte russe de la Mer Noire. A quoi cela servirait-il à la Russie de voir les Détroits fermés à un moment où elle ne serait exposée à aucun danger ? Le seul cas où la Russie pourrait tirer un bénéfice des clauses de l'article de ce traité, serait le cas où la Russie étant en guerre avec une Puissance autre que la Turquie, et celle-ci étant neutre, les Détroits seraient clos aux ennemis du tzar. Et encore ce dernier risquait-il de voir la Turquie tomber dans l'orbite de son adversaire, si les hostilités menaçaient de durer. De plus, même si les Turcs marquaient leur volonté d'être neutres, le problème du maintien de cette neutralité n'était-il pas un autre sujet d'inquiétude pour Saint-Pétersbourg ? La Turquie était affaiblie, et il s'agissait de savoir si réellement elle serait capable de fermer d'une manière effective la porte des Dardanelles, au cas où les ennemis de la Russie tenteraient de la forcer.

La Russie renonçait donc à ses visées sur Constantinople, sous peine de mettre en jeu la paix européenne.

Tels étaient les arguments que pouvait invoquer Nicolas I^{er} pour exprimer son antipathie et sa méfiance à l'égard de l'acte signé à Londres le 13 juillet 1841. Aussi convoitait-il le moindre prétexte pour se débarrasser de cette convention et rétablir sa prédominance exclusive sur les rives de la capitale ottomane.

La Russie guettait également une période de circonstances exceptionnelles, pour pouvoir agir sans risque d'opposition de la part des Puissances occidentales. Les

événements survenus au lendemain de la Révolution de 1848 vinrent lui porter leur appui. Alors que les divers gouvernements s'étaient préoccupés du raffermissement de leur pouvoir à l'intérieur, le célèbre conflit dit des « Lieux-Saints » lui servit de prétexte pour mener son action.

Cette question est trop connue pour que nous insistions sur elle : qu'il nous suffise de la rappeler en quelques mots.

Elle est née de malentendus fréquents qui provenaient entre les clergés latin et grec de Jérusalem. C'était donc une question à portée purement religieuse ; mais il a suffi qu'elle soit née sur le sol ottoman pour qu'immédiatement les Puissances étrangères s'en emparent et la transforment en lutte politique. La France appuyait le clergé latin. Dès 1850, Louis-Napoléon soutenait ce clergé en arguant de l'article 33 des Capitulations accordées à Villeneuve en 1740 (7).

La Russie, puissance orthodoxe, accordait au contraire son appui au clergé grec. Elle jouissait déjà d'un certain prestige auprès des orthodoxes de Turquie, elle ne voulait point perdre cette influence en se désintéressant de leur sort. Les rapports que Nicolas I^{er} recevait de ses ambassadeurs étaient optimistes et encourageants : ils laissaient tous supposer que l'Angleterre permettrait la liberté d'action à la Russie dans cette affaire. Nicolas I^{er} eut même des entretiens personnels avec l'ambassadeur anglais Sir Seymour, en vue d'une action commune ; il n'hésita même pas à lui confier ses véritables desseins à l'égard de la Turquie. Ceci ne servit qu'à augmenter les sentiments de méfiance que le Gouvernement anglais nourrissait vis-à-vis des hommes d'État russes.

(7) Noradounghian, *loc. cit.*, tome I, p. 287.

Les négociations traînaient : le tzar, impatient de régler le conflit, envoya sur les rives du Bosphore une mission extraordinaire, présidée par le prince Menchikow, et chargée du rapide règlement de la question des Lieux Saints.

Si telle était sa mission officielle, il n'en était pas moins que le prince Menchikow portait également la charge d'une instruction très secrète de son gouvernement : le plénipotentiaire russe devait obliger la Turquie à signer sans condition un acte séparé qui viendrait réaffirmer clairement les droits traditionnels de l'empereur de Russie sur les minorités chrétiennes gouvernées par le Sultan. Du coup, l'Europe serait mise devant le fait accompli, et le tzar garderait précieusement cet acte qui lui servirait à l'avenir de prétexte pour s'ingérer dans le gouvernement intérieur de la Turquie.

Dès qu'il eut connaissance des plans de la Russie, Rifat Pacha, ministre des Affaires Etrangères du Sultan, eut bien soin de séparer les deux questions : celle des Lieux Saints et celle de l'acte séparé de garanties pour l'avenir.

Le 5 mai 1853, il prévenait le plénipotentiaire russe qu'il était disposé à donner satisfaction à ses exigences quant au conflit des « Lieux Saints ». Mais ne pouvant aller plus loin, il passait sous silence l'acte de garanties projeté par la Russie.

Le prince Menchikow, voyant qu'il n'y avait rien à faire devant le refus catégorique du Divan, adressa dès le 6 mai un ultimatum et accorda à la Sublime Porte un délai de quatre jours pour obtenir une réponse favorable.

C'en était trop : le Sultan maintint son attitude intransigeante en face de revendications inconciliables avec la souveraineté et l'indépendance d'un Etat. Les négociations furent rompues et le 22 mai l'envoyé du

tzar quittait la capitale turque emmenant avec lui tous les membres de la délégation russe.

Notons qu'au cours de ces négociations, le Divan n'avait pas manqué de mettre au courant le Quai d'Orsay et le Foreign Office des buts agressifs et belliqueux de la Russie et il leur avait demandé aide.

Avant de recourir à la force, une dernière note en date du 31 mai 1853 fut adressée par le gouvernement de Saint-Petersbourg à Rechid Pacha, lui demandant à nouveau de signer le projet présenté par le prince Menchikow, sous peine de voir occupées par les troupes russes les Principautés danubiennes de Moldavie et de Valachie. Cette démarche n'obtint pas une réponse différente de celle obtenue le 10 mai. Seules les armes pourraient désormais trancher le problème.

Dès le 22 juin 1853, le Pruth était franchi, les Principautés danubiennes étaient occupées par les Russes.

Le principe de l'intégrité et de l'inviolabilité du territoire ture, clairement inscrit dans le Préambule de la Convention du 13 juillet 1841, solennellement reconnu par la Russie, était donc méconnu douze ans après par cette même Puissance.

Quelle fut l'attitude des principales Puissances européennes devant ce fait accompli ?

La France et la Grande-Bretagne étaient fermement décidées à aider la Turquie. Elles se voyaient liées par la Convention de 1841, qui prescrivait l'obligation de ne point porter atteinte à l'intégrité ottomane. Dès le début, les escadres anglaise et française traversèrent les Dardanelles et vinrent mouiller au large de Constantinople.

Quant à l'Autriche, Puissance signataire de la Convention de 1841, elle préféra rester à l'arrière-plan, gardant une attitude hésitante et ne sachant si elle devait prendre position aux côtés des Russes ou de ses adversaires.

Il est également à noter que certaines Puissances eurent recours à divers procédés pour empêcher les hostilités entre la Turquie et la Russie. Ainsi Lord Aberdeen essaya de faire accepter au tzar un projet de convention qui viendrait concilier les intérêts des deux parties. Le baron de Brunnow n'approuva pas un tel projet.

Un autre effort fut tenté sur l'initiative du comte de Buol, chancelier d'Autriche. Un projet de note préparé par la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et l'Autriche, en date du 31 juillet 1853, fut soumis à l'approbation des deux parties, mais cette fois ce fut le Sultan qui refusa d'adhérer à un tel arrangement sans y apporter certaines modifications.

Les résultats négatifs obtenus dans ces diverses tentatives rendirent le conflit inévitable, et le 4 octobre 1853 la Turquie déclara la guerre à la Russie.

Quand, quelques semaines plus tard, cette nouvelle parvint à Nicolas I^{er}, celui-ci s'empessa, par la publication d'un manifeste, de présenter cette guerre comme une sorte de croisade contre les Turcs qui auraient so-disant méconnu les intérêts orthodoxes.

La Russie sentait pourtant que les Puissances maritimes de l'Occident (la France et la Grande-Bretagne) se tenaient prêtes à intervenir en faveur de la Sublime Porte. Aussi le comte de Nesselrode s'empessa de déclarer, dès le début, qu'il entendait s'en tenir à la défensive tant que la Turquie ne prendrait pas l'initiative d'une offensive armée. Les Puissances occidentales conclurent de cette attitude de la Russie qu'elle ne refuserait pas leurs bons offices en vue de la conclusion de la paix. Une telle médiation servirait à insinuer au cabinet de Saint-Pétersbourg que les Grandes Puissances ne toléreraient pas le règlement par la Russie seule des problèmes en suspens avec la Porte. Il s'agissait également

de faire tomber sur le tzar la responsabilité d'un conflit possible, si celui-ci persistait dans son attitude intransigeante.

Un Protocole du 5 décembre 1853 (8) vint poser les bons offices des quatre Puissances européennes (France, Grande-Bretagne, Prusse, Autriche). Après avoir rappelé que « l'existence de la Turquie, dans les limites que les traités lui ont assignées, est devenue une des conditions nécessaires de l'équilibre européen », les signataires du Protocole précisaient qu'ils ne consentiraient pas à ce que cette guerre « puisse entraîner dans les circonscriptions territoriales des deux Empires, des modifications susceptibles d'altérer l'état des possessions que le temps a consacré en Orient et qui est également nécessaire au repos de toutes les autres Puissances ». De plus, la Russie n'aurait droit à aucune extension des privilèges sur les sujets chrétiens de l'Empire Ottoman, en dehors de ceux accordés par les engagements ultérieurs.

Ce Protocole prévenait donc la Russie que même au cas où les hostilités se termineraient en sa faveur, cette victoire ne lui procurerait aucun avantage particulier, car les Puissances européennes s'y opposeraient.

Si le Protocole contenait des injonctions à l'adresse de la Russie, il n'en était pas de même à l'égard de l'Empire Ottoman. Il accordait même à ce dernier la liberté de fixer à lui seul les conditions de paix. Il le mettait « en demeure de faire connaître les conditions auxquelles il serait disposé à traiter ».

C'est par une note du 31 décembre 1853 que le Sultan fit connaître ses conditions de paix. Il exigeait l'évacuation par les Russes des Principautés de Moldavie et

(8) De Clercq, Recueil des traités conclus par la France, tome VI, p. 400.

de Valachie. Il demandait le renouvellement des traités passés avec le tzar et la confirmation des privilèges qu'il aurait octroyés à ses sujets chrétiens. La Sublime Porte réclamait également « le droit et la faculté » de participer à la solidarité qui lie les Puissances européennes entre elles, et par suite l'insertion d'une clause en ce sens dans le traité du 13 juillet 1841. Les négociations s'ouvriraient dans une ville neutre que les Puissances européennes auraient la liberté de choisir, et aussitôt après que le tzar aurait manifesté son adhésion à ces conditions.

Cette note reçut un accueil favorable par la Conférence des représentants des quatre Puissances, réunie à Vienne. Elle fut adoptée le 13 janvier 1854 et le cabinet autrichien fut désigné pour la communiquer à Saint-Pétersbourg. Mais les hommes d'Etat russes ne crurent pas devoir se soumettre à ces conditions et les contre-propositions qu'ils présentèrent furent interprétées par la Conférence des quatre plénipotentiaires de Vienne comme un refus d'adhésion (le 2 février 1854).

Pendant que sur le plan diplomatique se déroulaient ces négociations, les nouvelles parvenues sur les activités militaires n'étaient pas des plus favorables pour la Turquie. On apprenait en effet que le 30 novembre 1853, la flotte turque, surprise dans la rade de Sinop par les forces navales russes, était complètement anéantie. Cette défaite eut son retentissement en France et en Grande-Bretagne et provoqua dans ces pays une véritable « levée des boucliers » (9). Les escadres française et anglaise traversèrent les Détroits et prirent position en Mer Noire, pour mettre obstacle à toute attaque éventuelle des navires de guerre du tzar. On commença même par se demander, sur les bords de la Néva, si une telle attitude ne devrait pas être jugée comme un *casus belli*.

(9) Mischeff, Constantinople et les Détroits, p. 470.

C'est le 12 mars 1854 que fut signé à Constantinople un traité d'alliance défensive et offensive (10) entre la France, la Grande-Bretagne et la Turquie, traité qui fut bientôt suivi par un ultimatum franco-anglais adressé au cabinet russe, exigeant l'évacuation immédiate et sans condition des Principautés du Danube. La Russie ayant fait la sourde oreille, la France et la Grande-Bretagne n'eurent pas d'autre moyen que de recourir aux armes.

La période qui suit cette déclaration de guerre est caractérisée par les efforts des Alliés pour s'assurer le concours de l'Autriche et de la Prusse, et par les tentatives russes destinées à empêcher la formation d'une telle coalition.

Le changement de statu quo survenu dans le bas Danube par l'occupation russe inquiétait le cabinet de Vienne. Mais l'alliance de la Prusse, considérée comme un facteur important, était indispensable. C'est par un Protocole en date du 9 avril 1854 que l'Autriche et la Prusse adhérèrent aux conditions de paix précédemment approuvées par la Conférence de Vienne, le 13 janvier 1854. Un traité bilatéral entre Berlin et Vienne, conclu le 20 avril 1854, vint assurer la collaboration des deux parties et la garantie réciproque de leurs possessions. Un article séparé convenait l'envoi au cabinet russe, par l'Autriche, d'une sommation réclamant l'évacuation de la Moldavie et de la Valachie. Cette sommation serait appuyée par la Prusse. Si les Russes ne s'exécutaient pas, leur action serait considérée comme un *casus belli*.

C'est enfin par la Conférence du 23 mai 1854, tenue à Vienne, que furent scellés les liens franco-anglais et austro-prussiens. Le 3 juin, le comte de Buol, chancelier

(10) Voir le texte de ce traité dans Noradounghian, *loc. cit.*, tome II, p 420-422.

d'Autriche, envoya à Saint-Pétersbourg la sommation prévue au sujet de l'évacuation des provinces danubiennes, et signifia que l'occupation de ces dernières était la seule barrière qui s'opposait à la solution des problèmes en suspens.

Peu après, le 14 juin 1854, le baron de Bruck, ministre plénipotentiaire d'Autriche près la Sublime Porte, et Rechid Pacha, ministre des Affaires étrangères du Sultan, signaient à Boyaciköy, petite localité située sur le Bosphore, une convention militaire (11) qui prouve bien l'étroite union des quatre Puissances européennes et de l'Empire Ottoman au regard de ce problème de l'évacuation.

L'Empereur d'Autriche se déclare prêt, dans le préambule de ce traité, « ...à concourir, par les moyens à sa disposition, aux mesures propres à assurer le but du concert établi entre les Cabinets et les Hautes Cours représentés à la Conférence de Vienne ».

L'article 1^{er} de ce traité est plus significatif : « Sa Majesté l'Empereur d'Autriche s'engage d'épuiser tous les moyens de négociations et autres pour obtenir l'évacuation des Principautés Danubiennes par l'armée étrangère qui les occupe *et d'employer même, en cas de besoin, le nombre de troupes nécessaires pour atteindre ce but* ».

Le tzar finissait par comprendre qu'il restait seul dans sa cause, et qu'en l'état actuel des choses il ne pouvait plus que céder. Dès le 8 août 1854, le prince Gortchakow notifiait au Cabinet autrichien l'ordre donné par le tzar d'évacuer les Principautés. Les opérations d'évacuation s'achevèrent vers la fin du même mois.

Quelles furent les conséquences de l'évacuation des Principautés par la Russie ?

(11) Noradounghian, *loc. cit.*, tome II, p. 423-424.

On voit d'abord la Prusse se détacher de l'Autriche, car elle estime que le but qu'elle se proposait, à savoir la protection des intérêts prussiens sur le Bas-Danube, est atteint. On remarque ensuite que le 2 décembre 1854, l'Autriche restée seule, conclut un traité d'alliance avec la France et la Grande-Bretagne.

Enfin, troisième conséquence et non point la moins importante, c'est que le groupe France-Grande-Bretagne-Autriche jugea que l'heure de l'engagement des conversations de paix avait sonné.

C'est à Vienne que se réunirent les trois Puissances, sur l'invitation du chancelier des Habsbourg. Là, ils arrêterent les « quatre points » qui devraient être acceptés par le tzar, préalablement à toute ouverture de négociations en vue de la paix. Ces « quatre points » ne différaient pas des conditions proposées par le Divan le 31 décembre 1853 et adoptées le 13 janvier 1854 par la Conférence des ambassadeurs réunie à Vienne.

La Russie, qui avait refusé ces conditions un an auparavant, les accepta cette fois. Ce n'est qu'après l'acceptation des « quatre points » par la Russie, que le chancelier autrichien prévint le prince Gortchakow du traité du 2 décembre 1854 qui liait son pays à la France et à la Grande-Bretagne. Ceci n'était pas fait pour plaire aux Russes, qui comprirent qu'il n'y avait qu'à s'incliner et à consentir à des concessions dans les futures négociations de paix.

C'est le 28 décembre 1854 que se tint la première assemblée en vue de préparer la conférence de la paix. L'ambassadeur de Russie était invité à se présenter à la séance.

Toute la difficulté tournait autour de la révision du traité de 1841 dans le sens voulu pour assurer l'équilibre européen. C'est là un désir manifeste de mettre un terme à la prépondérance russe dans la Mer Noire.

A la fin du mois de février, les négociations traînaient toujours ; et elles traînaient parce que les Français et les Anglais le voulaient bien, espérant qu'avec le temps ils remporteraient des victoires militaires en Crimée et qu'ils n'auraient ensuite qu'à dicter leurs volontés aux Russes.

Au début de mars, on crut à un certain moment que les difficultés seraient surmontées. On annonçait en effet la mort de Nicolas I^{er}, survenue le 2 mars 1855, et tous les espoirs se trouvaient fondés sur son successeur Alexandre II, connu pour son antipathie à l'égard de la politique poursuivie par son père. Mais ces illusions furent vite dissipées.

Vers le milieu du mois de mars, les conférences de la paix s'ouvrirent. Le problème principal consistait dans la fixation du futur statut de la Mer Noire.

Deux régimes possibles étaient à envisager : neutraliser la Mer Noire, ou bien limiter le potentiel des forces maritimes russes dans cette mer. Le ministre français Drouyn de Lhuys préférait la première de ces deux solutions. Voici pourquoi : il pensait que si on équilibrait les forces russes et turques dans cette mer, l'agression pourrait être évitée, mais elle ne serait pas impossible. Or un conflit dans la Mer Noire entre Saint-Petersbourg et la Porte entraînerait naturellement l'intervention des Puissances européennes. La paix générale serait donc mise en cause. Mieux vaudrait donc neutraliser la Mer Noire, car dans ce cas seulement la paix serait certaine, puisque l'agression deviendrait impossible. Selon le ministre français, il fallait détruire tout simplement les forces russes de la Mer Noire.

Le Foreign Office, représenté à Vienne par Lord John-Russell, se rangea également à ce point de vue, qui devait aboutir à l'arrangement qui suit :

« La Russie et la Turquie n'auront point de bâti-

ments de guerre dans la Mer Noire, non plus que dans la Mer d'Azov.

« Les ports des deux Etats sur la Mer Noire et sur celle d'Azov seront uniquement ports de commerce...

« Il n'y aura pas de rassemblements de troupes, menaçant pour la sécurité de l'un ou de l'autre des deux Etats limitrophes...

« Les deux Puissances riveraines de l'Euxin pourront avoir des bâtiments légers pour la police de la mer et des côtes et des navires non armés exclusivement appropriés au transport des troupes ».

Tels sont les points essentiels du plan, dans sa rédaction officielle, due à Drouyn de Lhuys (12). D'ailleurs, celui-ci avait également préparé un plan basé sur la limitation des armements russes et turcs, et il espérait présenter ce plan au cas où l'Autriche repousserait la neutralisation ou ne s'engagerait pas à la soutenir jusqu'à la guerre. Il présente dans ce plan une limite précise aux forces russes et turques dans l'Euxin. De plus, la France, la Grande-Bretagne, l'Autriche auraient chacune un petit nombre de bâtiments dans la Mer Noire ; en cas de danger, et sur la demande de la Sublime Porte, *toutes* les forces navales de ces trois Puissances pourraient entrer dans la Mer Noire. Le ministre français voulait faire de la présence de ces bâtiments dans la Mer Noire « un principe de droit européen », comme il le dit lui-même (13).

L'Autriche devait ignorer l'existence de ce deuxième plan, et on ne devait le porter à sa connaissance que si elle refusait d'adhérer au premier.

Arrivé à Vienne le 6 avril, le ministre français soumit

(12) Comte Bernard d'Harcourt, *Les quatre ministères de M. Drouyn de Lhuys*, p. 118-119.

(13) Comte Bernard d'Harcourt, *loc. cit.*, p. 121.

au Gouvernement autrichien son plan de neutralisation, plan qui devait assurer selon lui une paix durable. Il ne reçut que des conseils de modération : « Je n'ai pas réussi à faire admettre la neutralisation », écrivait-il dans son troisième rapport adressé de Vienne à Napoléon III. « Sans nier les avantages de cette combinaison au point de vue des intérêts européens, l'empereur François-Joseph la considère comme inacceptable pour la Russie et pense qu'une limitation des forces navales de cette Puissance, dans une certaine mesure, constituerait une garantie suffisante » (14).

Le 21 avril 1855, un contre-projet appuyé par une déclaration, fut présenté par le prince Gortchakow. Il stipulait l'ouverture des Détroits et la liberté de navigation sur la Mer Noire pour tous les bâtiments de guerre de toutes les nations. Un pareil régime serait peut-être contraire à la politique traditionnelle russe, puisque le danger de subir la menace d'une flotte ennemie n'était pas prévenu. Mais il ne faut pas oublier que la Russie aussi obtiendrait le libre passage à travers les Détroits et qu'elle pourrait également envoyer une flotte de guerre en Méditerranée.

La France et la Grande-Bretagne ne pouvaient adhérer à ce contre-projet : non seulement la flotte russe subsisterait en Mer Noire, mais elle pourrait descendre en Méditerranée et menacer l'équilibre des forces dans cette mer.

Le Chancelier des Habsbourg n'était pas également satisfait et le délégué ottoman affirmait qu'il ne céderait en rien sur le principe de la fermeture des Détroits.

Devant ce refus, le prince Gortchakow présenta une deuxième contre-proposition, stipulant la réciprocité du traitement pour les pavillons de guerre de toutes

(14) Comte Bernard d'Harcourt, *loc. cit.*, p. 134.

les nations. Les Détroits seraient clos à tous les vaisseaux de guerre, avec le droit pour le Sultan de faire exception de ce principe pour tel ou tel pays si le besoin se faisait sentir.

Ce deuxième contre-projet n'eut pas un sort plus enviable que le premier. Selon les Puissances de l'Occident, seule la neutralisation de la Mer Noire assurerait l'intégrité ottomane, et par suite l'équilibre en Europe ; elles restaient donc intransigeantes. Dans ces conditions, il était inutile pour le prince Gortchakow de déployer des efforts en vue d'échapper à la neutralisation de l'Euxin ou à la limitation de ses forces navales dans cette mer.

La Conférence de Vienne fut donc vouée à l'échec. Une bonne part de la responsabilité d'un pareil résultat retombait sur le comte de Buol : s'il n'avait pas soutenu la France et la Grande-Bretagne jusqu'au point de marcher en guerre, il n'avait également rien fait en faveur de la Russie. Il ne put donc pas fixer une attitude qui viendrait faire pencher la balance soit d'un côté soit de l'autre. La bataille diplomatique avait pris fin ; seul le résultat de la bataille militaire était désormais capable de fixer l'issue de cette crise.

Au début de septembre 1855, Sébastopol fut prise par les Alliés. Cette victoire devait servir à une rapide conclusion de la paix. C'est le 1^{er} février 1856 que fut signé à Vienne le projet de préliminaires.

Le 25 février 1856 se réunit le Congrès de Paris. Il aboutit à la conclusion du Traité de Paris du 13 mars 1856 (16).

Des dispositions relatives aux Détroits sont conte-

(15) Voir le texte dans Noradounghian, *loc. cit.*, tome III, p. 4-5.

(16) Noradounghian, *loc. cit.*, tome III, p. 70-80. Étaient parties dans ce traité : la France, l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie, la Sardaigne et la Turquie.

nues soit dans l'acte général, soit dans la convention spéciale qui lui est annexée.

L'article 11 de ce traité pose nettement le principe de la neutralisation de la Mer Noire, mais il prévoit quelques petites exceptions. Lisons cet article : « La Mer Noire est neutralisée : ouverts à la marine marchande de toutes les nations, ses eaux et ses ports sont formellement et à perpétuité interdits aux pavillons de guerre, soit des Puissances riveraines, soit de toute autre Puissance, sauf les exceptions mentionnées aux articles 14 et 19 du présent traité ».

L'article 14 prévoit que les deux gouvernements, turc et russe, peuvent entretenir dans la Mer Noire des bâtiments légers, nécessaires au service de leurs côtes, sans pour cela violer le principe de neutralisation de cette mer. Il ajoute qu'une convention à l'effet de déterminer la force et le nombre de ces bâtiments a été conclue entre le Sultan et l'Empereur de toutes les Russies, et que cette convention est annexée à l'acte général (17) et aura même force et valeur que si elle en faisait partie intégrante. Par suite aucune modification ou annulation de cette convention annexe ne sera valable tant que l'assentiment des Puissances signataires de l'acte général ne sera pas intervenu.

La deuxième exception prévue par l'article 11 est contenue dans l'article 19 du même traité. Il prévoit qu'« afin d'assurer l'exécution des règlements qui auront été arrêtés d'un commun accord, d'après les principes ci-dessus énoncés, chacune des Puissances contractantes aura le droit de faire stationner en tout temps deux bâtiments légers aux embouchures du Danube ».

(17) Voir le texte de cette convention annexe dans Noradounghian. *loc. cit.*, tome III, p. 82-83.

Conformément à l'article 12, le commerce de la Mer Noire ne sera assujetti qu'à des règlements de santé, de douane, de police, conçus dans un esprit favorable au développement des transactions commerciales (18).

Quant à l'article 13, il dispose que la Mer Noire étant neutralisée, aux termes de l'article 11, le Sultan et le Tzar n'élèveront, ou ne conserveront sur le littoral de cette mer aucun arsenal militaire maritime (19).

Toujours en ce qui concerne notre champ d'études, l'article 10 de l'acte général annonce que la Convention du 13 juillet 1841 a été révisée d'un commun accord, et que l'acte conclu à cet effet entre les Hautes Parties Contractantes, est et demeure annexé au présent traité et aura même force et valeur que s'il en faisait partie intégrante (20).

Cet acte qui constitue la première annexe est nommé « Convention dite des Détroits » (21). Il est conçu dans le même esprit que la Convention du 13 juillet 1841, qui maintient l'antique règle de l'Empire Ottoman relative à la clôture des Détroits. L'article 1^{er} pose le même principe : d'une part il proclame la ferme résolution du Sultan, de « maintenir à l'avenir le principe invariablement établi comme ancienne règle de son empire, et en vertu duquel il a été de tout temps défendu aux bâtiments de guerre des Puissances étrangères d'entrer dans les Détroits des Dardanelles et du Bosphore ». Il pose le principe que tant que la Sublime Porte se trouvera en paix, le Sultan n'admettra aucun bâtiment de guerre dans les Détroits. Le même article proclame, d'autre part, l'engagement des autres signataires du traité de respecter cette détermination du Sultan.

(18) Voir cet article dans Noradounghian, *loc. cit.*, tome III, p. 74.

(19) Noradounghian, *loc. cit.*, tome III, p. 75.

(20) Noradounghian, *loc. cit.*, tome III, p. 74.

(21) Noradounghian, *loc. cit.*, tome III, p. 80-81.

Comme l'article 2 de la Convention de 1841, l'article 2 de la Convention du 30 mars 1856, réaffirme la possibilité pour le Sultan de délivrer des firmans de passage aux bâtiments légers sous pavillons de guerre, et employés au service des légations.

L'article 3 étend cette exception aux bâtiments légers sous pavillon de guerre que chacun des co-contractants est autorisé à faire stationner aux embouchures du Danube, afin d'assurer l'exécution des règlements relatifs à la liberté du fleuve. Le nombre de ces bâtiments ne devra pas excéder le chiffre de deux pour chaque Puissance.

En somme, une fois cette étude faite, nous voyons que la principale innovation apportée par le traité du 30 mars 1856 se trouve contenue dans l'article 11 relatif à la neutralisation de la Mer Noire. La convention annexe n'est qu'une reproduction de la convention du 13 juillet 1841. Le seul point qui diffère de cette dernière convention est celui relatif à l'extension par l'article 19 de l'acte général du droit que la Sublime Porte se réservait d'accorder des firmans de passage aux bâtiments légers. Mais les points fondamentaux restent inchangés.

C. — LE TRAITÉ DU 13 MARS 1871.

Après le Traité de Paris, le danger d'une agression russe en Mer Noire pouvait être considéré comme écarté. Le tzar avait dû s'incliner en effet devant la volonté des Alliés, et avait consenti à la suppression de sa flotte de la Mer Noire.

Cette neutralisation constituait sans doute une humiliation pour la Russie. Non seulement elle voyait dans le Traité de Paris une restriction importante à l'exercice de ses droits souverains, mais elle considérait ce traité comme un instrument de renonciation à sa politique traditionnelle de domination des Détroits. Si elle

avait consenti à cette grave atteinte à sa politique, si elle avait signé ce traité, c'est qu'elle avait espéré, dès le premier jour, qu'un moment viendrait où elle parviendrait à s'en débarrasser.

Pendant des années, elle se prépara, elle rechercha les mauvais côtés de son organisation, elle en combla tant bien que mal les lacunes, dans le seul but de voir naître le jour où elle ferait valoir enfin ses prétentions. C'est à Gortchakow qu'on attribue la phrase : « La Russie ne boude pas, mais elle se recueille ». Elle se recueillait en effet, elle essayait par d'habiles et cordiales relations diplomatiques de rétablir le prestige perdu, tout en guettant l'occasion favorable pour déchirer l'acte de 1856.

Quand survinrent, en 1870, les hostilités entre la France et l'Allemagne, le tsar jugea que l'heure d'agir avait sonné, que le traité de 1856 avait suffisamment vécu. Toute l'opinion publique européenne était occupée par la guerre franco-allemande sans avoir le temps de s'opposer aux entreprises russes.

Dès le mois d'août 1870, l'opinion russe se prononçait ouvertement pour une solution plus équitable du problème de la Mer Noire. Les campagnes de presse étaient nettement orientées en ce sens.

C'est enfin le 31 octobre 1870 que, par une circulaire envoyée aux signataires du Traité de Paris, le prince Gortchakow, devenu vice-chancelier, dénonça unilatéralement ce traité. La circulaire citait certains arguments tirés de l'expérience des années passées et de l'application de la Convention dite des Détroits. Elle constatait les défauts du système d'application et énonçait les insécurités qui en résultaient pour la Russie : « Notre Auguste Maître, disait-elle en substance, ne saurait admettre que les traités enfreints dans plusieurs de leurs clauses essentielles et générales, demeu-

rent obligatoires dans celles qui touchent aux intérêts directs de son empire. Sa Majesté impériale ne saurait admettre en fait, que la sécurité de la Russie dépende d'une fiction qui n'a pas résisté à l'épreuve du temps et soit mise en péril par son respect pour des engagements qui n'ont pas été observés dans leur intégrité ». Et la circulaire de porter à la connaissance des chancelleries que « Sa Majesté impériale ne saurait se considérer plus longtemps comme liée aux obligations du 18-30 mars 1856, en tant qu'elles restreignent ses droits de souveraineté dans la Mer Noire ». Après avoir déclaré que le tsar rend au sultan « la plénitude de ses droits comme il la reprend également pour lui-même », la dépêche ajoute : « Il n'entre nullement dans la pensée de Sa Majesté impériale de soulever la question d'Orient ». Elle maintient entièrement son adhésion aux principes généraux du Traité de 1856 qui ont fixé la position de la Turquie dans le Concert européen. Le tsar voulait entendre par là qu'il se contentait de l'abrogation des articles 11, 13 et 14 du Traité de Paris. « Elle (Sa Majesté impériale le tsar) est prête à s'entendre avec les Puissances signataires », concluait la dépêche, « soit pour en confirmer les stipulations générales, soit pour les renouveler, soit pour y substituer tout autre arrangement équitable qui serait jugé propre à assurer le repos de l'Orient et l'équilibre européen » (22). En même temps que cette dépêche-circulaire du 31 octobre 1870, le prince Gortchakow ne négligea pas d'envoyer des dépêches privées aux diverses chancelleries, dans le but de dissiper la première émotion que pourrait inspirer la dépêche-circulaire et de rassurer les Puissances européennes sur les intentions pacifiques d'Alexandre II.

Si personne n'avait de doute quant aux desseins de

(22) Le texte de la circulaire du prince Gortchakow est contenu dans les Archives Diplomatiques, 1873, tome III, p. 177-180.

la Russie de se débarrasser du Traité de Paris, personne ne s'attendait également à ce qu'elle eût recours à un tel moyen pour atteindre son but. Elle se permettait donc d'abroger unilatéralement les clauses d'un acte collectif, elle ne demandait même pas le consentement de ses co-signataires, elle préférait les mettre devant le fait accompli et croyait qu'une telle procédure ne soulèverait pas leurs protestations.

C'est bien pourtant ce qui arriva. Les chancelleries d'Europe protestèrent énergiquement contre une telle procédure, d'autant plus énergiquement que l'argument, uniquement tirée des faits, ne reposait sur aucun fondement juridique. Au fond, le problème qui se posait était un problème de révision du traité de 1856 et une telle révision ne pouvait avoir pour base qu'un fondement juridique. La Russie ne saurait, en la circonstance se délier *motu proprio* de ses engagements. La vie d'un traité, sa force obligatoire, ne sauraient dépendre de la volonté ou du caprice d'un des partenaires, et surtout des *événements* ou des *circonstances* qu'il peut invoquer pour se créer des *droits incontestables*. L'extension d'un tel raisonnement, une large interprétation des motifs tirés des faits, présenteraient trop de risques, pour que la doctrine soit unanime à admettre la clause *rebus sic stantibus*. En la circonstance, il aurait été encore plus difficile d'appliquer une telle clause au sujet de laquelle le tsar entendait être seul juge des faits.

Ce fut le Foreign Office qui, le premier, protesta dès le lendemain, contre la dépêche-circulaire que lui avait remise le baron de Brunnow, ambassadeur du tsar. Lord Granville était disposé à satisfaire la Russie quant au fond du problème. Ce qu'il désapprouvait, c'était la forme choisie par le Cabinet de Saint-Pétersbourg pour satisfaire ses désirs. Il soupçonnait aussi une entente secrète entre Gortchakow et Bismarck au sujet de l'abro-

gation des clauses restrictives du traité. C'est la raison pour laquelle un envoyé britannique fut délégué auprès de Bismarck, qui se trouvait à ce moment à Versailles, avec son quartier général. C'est le 21 novembre 1870, pendant l'entretien que cet envoyé eut avec le comte de Bismarck que celui-ci fit savoir qu'il consentirait à prendre l'initiative d'une conférence à laquelle seraient conviées les Puissances signataires du Traité de Paris, et où la circulaire russe serait discutée.

La Russie consentit volontiers à cette conférence qui, en somme, allait consacrer en droit le fait accompli. Les autres Puissances envoyèrent également leur acceptation, à l'exception pourtant de la France, qui hésitait à adresser une réponse favorable à l'invitation de Lord Granville. Non seulement le Gouvernement de la Défense Nationale ne pouvait se décider, du fait qu'il avait d'autres préoccupations plus pressantes, mais il déclinait une invitation dont l'initiative était due à Bismarck. La présence de la France en tant que signataire du Traité de Paris était pourtant indispensable. En fin de compte, le Gouvernement français désigna Jules Favre comme plénipotentiaire à la Conférence de Londres.

Celle-ci fut inaugurée le 17 janvier 1871 et, après plusieurs réunions, qui se tinrent pendant environ deux mois, elle aboutit, le 13 mars 1871, au « Traité de Londres pour la révision de certaines stipulations du Traité du 30 mars 1856 » (23).

La première séance de l'assemblée, qui se réunit le 17 janvier au Foreign Office, fut ouverte par Musurus Pacha, ambassadeur de Turquie, qui proposa à la présidence de la Conférence le comte Granville. Cette proposition ayant été acceptée à l'unanimité, le chef du Foreign Office demanda de suite la signature d'un

(23) Noradounghian, *loc. cit.*, tome III, p. 333-336.

« Protocole ad hoc » qui serait annexé au Protocole général de cette première séance et qui constituerait en quelque sorte une protestation contre la procédure employée par le Gouvernement de Saint-Petersbourg. « Les plénipotentiaires... est-il dit dans ce Protocole, reconnaissent que c'est un principe essentiel du droit des gens qu'aucune Puissance ne puisse se libérer des engagements d'un traité, ni en modifier les stipulations, qu'à la suite de l'assentiment des parties contractantes, au moyen d'une entente amicale » (24). Tous les représentants, y compris le baron de Brunnow, signèrent cette déclaration. Le plénipotentiaire français étant absent, il fut décidé que, dès son arrivée, il serait prié d'y ajouter sa signature. C'était là en somme une déclaration d'une portée purement platonique, puisque le traité du 13 mars vint donner un cachet juridique à ce que la Russie avait déjà acquis en fait.

Quels sont les éléments essentiels de ce traité ? L'article 1^{er} abroge les articles 11, 13 et 14 du Traité de Paris, ainsi que la convention spéciale conclue entre la Sublime Porte et la Russie et annexée audit article 14. Nous avons vu dans la section précédente la portée de ces articles. Une fois qu'ils sont abrogés, il tombe sous le sens que la Mer Noire perd son statut de neutralisation fixé en 1856 et que la Russie peut désormais recouvrir toute sa liberté d'action dans cette mer, y construire notamment des arsenaux militaires, ou y entretenir librement des bâtiments de guerre, et cela sans que personne ne s'en mêle. En somme, le Sultan sentira peser plus lourdement sur ses épaules la menace russe.

L'article 1^{er} ne se contente pas d'abroger les dispositions du Traité de Paris relatives aux Détroits. Il prescrit également que ces dispositions seront remplacées par

(24) Noradounghian, *loc. cit.*, tome III, p. 306.

celles contenues dans l'article 2 qui le suit. On lit dans cet article que « le principe de la clôture des Détroits des Dardanelles et du Bosphore, tel qu'il a été établi par la convention séparée du 30 mars 1856, est maintenu avec la faculté pour Sa Majesté impériale le Sultan d'ouvrir les dits Détroits, en temps de paix, aux bâtiments de guerre des Puissances amies et alliées, dans le cas où la Sublime Porte le jugerait nécessaire pour sauvegarder l'exécution des stipulations du Traité de Paris du 30 mars 1856 » (25). La lecture des Protocoles de la Conférence, montre que la rédaction de cet article a prêté à des discussions assez épineuses, et qu'on est resté volontairement dans le vague. Pourquoi ce manque intentionnel de précisions ?

Cet article 2 vient confirmer en somme le principe de la fermeture des Détroits, tel qu'il résulte d'ailleurs des stipulations antérieures. Mais ce principe est nuisible à l'Empire Ottoman, en ce sens que si les Détroits sont fermés, et si l'Empire Ottoman ne peut recevoir aucun secours contre un danger éventuel russe, sa sécurité se trouvera amoindrie. Il fallait donc, pour garantir cette sécurité, que tout en maintenant la fermeture des Détroits, les flottes occidentales puissent, dans des cas déterminés, les franchir et parer aux pressions russes. Et pour cela il fallait que la faculté d'ouvrir ou de fermer les Détroits dépende de la seule et unique volonté de l'empereur ottoman.

D'après les traités de 1841 et de 1856, le Sultan pouvait délivrer des firmans de passage aux bâtiments légers affectés aux services des légations ou au stationnement aux embouchures du Danube. Cela ne pouvait nuire au principe de clôture des Détroits. L'article 2 du traité de 1871, maintient ce principe, mais le droit pour le Sul-

(25) Noradounghian, *loc. cit.*, tome III, p. 334.

tan de délivrer des firmans de passage à travers les Détroits se trouve étendu par rapport au droit que lui octroyaient les traités de 1841 et de 1856. Le Sultan pourra désormais « ouvrir les Détroits *en temps de paix* aux bâtiments de guerre des Puissances amies et alliées, dans le cas où la Sublime Porte le jugerait nécessaire pour sauvegarder l'exécution des stipulations du Traité de Paris du 30 mars 1856 ».

En somme, si le principe de clôture des Détroits est maintenu, le droit accordé au Sultan est tellement large, qu'on se demande si on ne pourrait pas dégager de cet article un « principe de liberté de passage à travers les Détroits ».

Ainsi, les Puissances occidentales pouvaient, grâce à l'article 3, envoyer une aide efficace au Sultan, en contre-partie du droit qu'obtenait le tsar de remilitariser ces rives, de construire des navires de guerre. Et pour cela, on avait fait dépendre l'ouverture des Détroits en temps de paix, non pas du consentement des Puissances signataires du Traité — puisque la Russie, Puissance signataire, n'approuverait jamais cette mesure qui serait dirigée contre elle — mais de l'autorité unique de la Sublime Porte. On pensait que le fait d'introduire les flottes occidentales dans la Mer Noire, constituerait une large partie « des garanties équivalentes et compatibles avec les droits et la sécurité de l'Empire Ottoman » dont se réclamait tant Musurus Pacha dans la séance du 24 janvier 1871 (26).

La lecture des Protocoles de la Conférence prouve que dans l'esprit des divers représentants, le principe de la clôture des Détroits ne devait plus rester un principe de droit public européen, comme le voulaient les Russes, mais devait, loin de là, devenir une mesure sou-

(26) Noradounghian, *loc. cit.*, tome III, p. 311.

veraine de la Sublime Porte, un acte administratif pris par le Sultan. Les Puissances ne devraient point respecter ce principe comme une obligation mutuelle résultant d'un accord collectif qui les engagerait l'un à l'égard de l'autre, ainsi que l'entendaient les Russes, mais le respecteraient seulement vis-à-vis du Sultan ottoman.

Si tel est l'esprit, pourquoi est-on resté dans le vague, pourquoi ne l'a-t-on pas précisé clairement, pourquoi a-t-on rédigé l'article 2 dans un style qui pourrait occasionner diverses interprétations ? La raison en est bien simple, et elle est d'ordre politique : on risquait de ne point aboutir à un résultat et les Puissances occidentales n'étaient pas en ce moment en état de défendre ce principe par un recours aux armes.

Ce manque de précision que nous constatons dans le Traité de Londres du 13 mars 1871, nous le retrouverons pour la même raison au Congrès de Berlin et nous verrons que rien ne changea à cet égard jusqu'à la Grande Guerre.

Mentionnons aussi l'article 3 du Traité de Londres qui vient confirmer un principe déjà ancien. « La Mer Noire reste ouverte, comme par le passé, à la marine marchande de toutes les nations » (27).

Il a été également signé à Londres, le même jour que le Traité du 13 mars 1871, une convention entre le Sultan et le Tsar (28). Elle comporte deux articles, dont le second est relatif à la procédure de ratification. L'article 1^{er} précise que la convention spéciale conclue à Paris le 18-30 mars 1856 entre le Sultan et le Tsar, « relative au nombre et à la formation des bâtiments de guerre des deux Hautes Parties Contractantes dans la Mer Noire est et demeure abrogée ».

(27) Noradounghian, *loc. cit.*, tome III, p. 335.

(28) Voir le texte de cette convention dans Noradounghian, *loc. cit.*, tome III, p. 337.

D. — LE TRAITÉ DE SAN-STEFANO, DU 3 MARS 1878, ET LE
TRAITÉ DE BERLIN DU 13 JUILLET 1878.

C'est l'insurrection de certaines minorités chrétiennes dominées par l'Empire Ottoman, qui provoqua la crise d'Orient et le Congrès de Berlin qui en est la conséquence.

Il suffit de se rendre un peu compte de la façon dont se présente le problème balkanique en 1876 dans la politique européenne. Que constatons-nous dans la péninsule balkanique à cette époque ?

La majeure partie des Balkans, qui comprend des Bulgares, des Grecs, des Serbes, des Roumains, des populations donc toutes chrétiennes, se trouve sujette à la domination ottomane. Même parmi les populations musulmanes, les Albanais lèvent la tête contre cette domination.

A quoi pouvons-nous attribuer cette effervescence des populations balkaniques, effervescence dont la densité croît particulièrement vers 1876 ?

C'est sans doute dans le réveil des nationalités qu'il faut chercher la réponse à cette question. Certains historiens voient même dans ce mouvement des minorités chrétiennes une analogie, toutes proportions gardées, avec les troubles provoqués par les nationalités dans d'autres parties de l'Europe, surtout depuis 1848. Selon l'historien Roumain N. Iorga, le mouvement d'unité italienne aurait constitué aux yeux de ces peuples balkaniques un encouragement. On sait d'ailleurs qu'un des principaux journaux nationalistes serbes s'appelait jusqu'en 1914 « Le Piémont ».

Une autre cause de mécontentement à l'égard de l'Empire Ottoman, apparaît dans la politique fiscale plus rigoureuse que d'habitude pratiquée par le Sultan. Celui-ci avait dû faire largement appel aux capitaux européens pour remédier à ses besoins d'argent. Les em-

prunts de plus en plus nombreux accumulaient des intérêts qu'il fallait payer. C'était le fisc qui devait prélever ces dettes sur les sujets du Sultan.

Il y a avait donc une tendance, sinon à l'indépendance, du moins à l'autonomie, qui se manifestait parmi ces peuples soumis.

Déjà en 1867, Michel Obrenovitch, prince de Serbie, avait engagé des négociations avec le Monténégro, la Grèce et la Roumanie, afin de constituer une Confédération Balkanique dirigée bien entendu contre les Turcs. Mais ce projet n'avait pas eu de suite, car Michel Obrenovitch étant mort dans l'intervalle, son successeur n'avait pas manifesté les mêmes dispositions.

En 1870, les Bulgares avaient obtenu, grâce à l'intervention de la Russie, une réorganisation de leur Eglise. L'exarchat était établi et les Bulgares ne dépendaient plus, au point de vue religieux, du Patriarche de Constantinople. Or, l'influence du nouveau clergé dans le mouvement nationaliste bulgare était considérable.

Les troubles n'étaient pas moindres en Bosnie-Herzégovine, où des complications surgissaient, non seulement entre la population locale et l'administration ottomane, mais aussi entre les paysans (Serbes et Croates chrétiens) et les seigneurs locaux (d'origine serbe, mais convertis à l'Islam pour conserver leurs privilèges). Même une société nationaliste serbe, l'Omladina, menait une activité particulièrement osée pour pousser ces peuples à la révolte.

Si telle est la situation générale dans les Balkans, il ne faut pas omettre de mentionner les influences extérieures qui s'exercent dans la Péninsule, si l'on veut mieux saisir les raisons de la fatale crise de 1877.

La Russie fixe toujours l'Empire Ottoman, à cause du problème des Détroits et de sa volonté de mettre la main sur Constantinople. Un memorandum de Gortchakow,

rédigé déjà en avril 1867, nous en fournit l'explication : « Le Gouvernement russe considère que, pour arriver à une solution favorable à ses intérêts, du problème du Bosphore et des Dardanelles, il faut qu'il affaiblisse l'Empire Ottoman : le meilleur moyen d'atteindre ce but, c'est de favoriser contre le Gouvernement turc, les nationalités sujettes et de les encourager à la rebellion ».

En outre, il faudrait mentionner une raison d'ordre sentimental qui, si elle n'a pas tout à fait inspiré Gortchakow dans sa politique, n'en a pas moins exercé une influence sur certains milieux de hauts fonctionnaires et de militaires. C'est vers 1875 que s'est développée à Moscou la société slave. Le mouvement pan-slaviste s'est étendu grâce aux publications de certains auteurs. On peut citer à cet égard l'ouvrage de N. J. Danilevsky, « La Russie et l'Europe », paru en 1871 (29) et qui insiste sur la nécessité pour la Russie de posséder Constantinople.

Dans pareilles circonstances, il est facile de comprendre qu'un mouvement serbe et croate contre la Sublime Porte serait accueilli avec sympathie à Moscou.

Seulement, quelle était l'attitude du Gouvernement austro-hongrois en face de cette tendance ? Depuis 1866, date à laquelle l'Autriche-Hongrie avait été chassée d'Italie et d'Allemagne, la seule politique à mener était celle du *drang nach osten*, de la poussée vers Salonique. Cependant Andrassy a pris des mesures qui laissent croire à l'encouragement d'une révolte. De la sorte, les Serbes et les Croates pouvaient penser que les Grandes Puissances n'étaient pas indifférentes à leur sort.

Le 1^{er} août 1875, l'insurrection de Bosnie-Herzégovine

(28) Un analyse en français de ce livre a été publiée par J. J. Skupiewski, sous le titre : « La doctrine pan-slaviste d'après N. J. Danilevsky : la Russie et l'Europe », Bucarest, 1890, publication de la « Liberté roumaine ».

vine commençait et s'étendait quelques mois plus tard, au printemps de 1876, à la Bulgarie. Le Sultan Abdül-Aziz était obligé de se retirer, et était remplacé par Abdül-Hamit II qui prit de sévères mesures pour réprimer la révolte. C'est alors qu'intervinrent les Slaves vivant en Serbie et dans le Monténégro et le 30 juin 1876 éclata la guerre balkanique.

Nous n'avons pas besoin de nous étendre longuement sur les diverses phases de cette guerre. Il y eu diverses tentatives d'apaisement du conflit : c'est ainsi qu'en décembre 1876 la Conférence des Ambassadeurs proposa des réformes au Sultan mais dût se dissoudre, Abdül-Hamit II ne voulant rien céder.

La guerre russo-turque commença en avril 1877 et se poursuivit pendant dix mois. Les Russes ont rencontré de nombreuses difficultés, surtout devant Plevné, et c'est seulement après la chute de cette forteresse (10 décembre 1877) et le passage à travers la chaîne des Balkans, que nous les voyons, au début de janvier 1878, devant Andrinople et sur le chemin de Constantinople. L'Angleterre ne pouvait plus rester indifférente devant une conquête possible de Constantinople, bien que l'opinion publique anglaise soit partagée sur les questions balkaniques. Il y avait même des divergences au sein du Cabinet, comme on en juge par une lettre qu'adressait Disraeli à la reine Victoria, le 3 novembre 1877 : « Dans un cabinet de douze membres, il y a, sur la question balkanique, sept partis », écrivait-il.

Cependant, brusquement, à la suite des événements qui se précipitèrent, le Gouvernement anglais envoya une note datée du 28 janvier 1878, au gouvernement du tsar. On y lisait que « l'Angleterre ne peut pas admettre que l'armée russe occupe Constantinople et elle prendra des mesures énergiques pour protéger ses intérêts ». Et parallèlement à l'envoi de ce memorandum, Disraeli

décidait l'expédition de la flotte britannique dans la mer de Marmara.

C'est après cette démarche anglaise que, le 31 janvier 1878, l'armistice fut conclu entre les Russes et les Turcs. Après des négociations directes, *les préliminaires de San-Stefano furent signés le 3 mars 1878* (30). On sait que par ce traité, la Russie remaniait à fond et dans son intérêt quasi-exclusif, la carte des Balkans. Elle créait notamment une grande Bulgarie qui coupait en deux les possessions européennes de l'Empire Ottoman et isolait complètement l'Albanie. Constantinople, deuxième clef de la Mer Noire après les Dardanelles, serait ainsi menacée sinon directement par Alexandre II, du moins par la grande Bulgarie qui aurait été, dans l'esprit du Traité de San-Stefano, l'instrument de la Russie.

De même, d'autres Etats balkaniques (le Monténégro, la Serbie) recevaient des agrandissements territoriaux, ou des accès à la mer. La Roumanie, jusque là simple Principauté, obtenait l'indépendance complète et prenait rang de Royaume. Enfin, Kars et Batoum revenaient directement à la Russie, et lui donnaient ainsi pour l'avenir, des possibilités d'actions très intéressantes. Pour ce qui touche les Détroits, l'article 24 du Traité disposait : « Le Bosphore et les Dardanelles resteront ouverts en temps de guerre comme en temps de paix, aux navires marchands des Etats neutres, arrivant des ports russes, ou à destination de ces ports. La Sublime Porte s'engage en conséquence à ne plus établir dorénavant, devant les ports de la Mer Noire et de celle d'Azov, un blocus fictif qui s'écarterait de l'esprit de la déclaration signée à Paris le 4-16 avril 1856 » (31). Cette dernière déclaration, signée deux semaines après le Traité de

(30) Noradounghian, *loc. cit.*, tome III, p. 509-521.

(31) Noradounghian, *loc. cit.*, tome III, p. 519.

Paris, avait posé en effet la règle de l'effectivité du blocus. En réalité, le Traité de San-Stefano ne devait constituer qu'une simple improvisation. Dès que la Grande-Bretagne et l'Autriche-Hongrie prirent connaissance de ce traité, qui poussait très loin l'hégémonie russe dans les Balkans, et dont les termes étaient vraiment excessifs et voulaient mettre les Grandes Puissances devant le fait accompli, elles protestèrent énergiquement. Bismarck exerçait surtout une grande pression. Devant ces protestations, dès le 6 mars 1878, Gortchakow acceptait le principe de la réunion d'un congrès pour réviser le Traité de San-Stefano. N'oublions pas de mentionner qu'en 1878, le prince Gortchakow a quatre-vingts ans. C'est dire que son action personnelle ne s'est pas exercée comme par le passé, dans la conclusion du Traité de San-Stefano ; on sent, dans cette guerre d'Orient de 1877-78, qu'il n'est plus le maître effectif de la politique extérieure russe. Même certains documents (32) laissent croire qu'il n'a pas été tenu au courant des négociations de San-Stefano, et que les stipulations de ce traité avaient été arrêtées par Ignatieff, ambassadeur auprès de la Sublime Porte, et par Alexandre Nelidov, qui était devenu chef de la Chancellerie diplomatique du grand quartier général.

Le Congrès de Berlin devait siéger à partir du 13 juin 1878 et devait aboutir au *Traité de Berlin du 13 juillet 1878* (33). Mais ses grandes lignes avaient été fixées par des négociations préalables et secrètes entre la Russie et la Grande-Bretagne, d'une part, la Russie et l'Autriche-Hongrie d'autre part. D'après ces négociations, la révision du Traité de San-Stefano devait porter principalement sur la question de la Grande Bulgarie. Il

(32) Documents cités par le baron Noldé, dans son ouvrage sur « Les origines de l'alliance franco-russe ».

(33) Noradounghian, *loc. cit.*, tome IV, p. 175-192.

était décidé que la Bulgarie n'aurait pas d'accès à la mer Egée et qu'on la diviserait en trois : la Roumélie et la Bulgarie, qui resteraient l'une et l'autre principautés autonomes, et une troisième portion macédonienne, qui demeurerait turque. De plus il était entendu que le tsar Alexandre II garderait Kars et Batoum, mais les Russes s'engageaient à ne pas pousser plus loin leurs conquêtes à l'avenir.

Nous n'avons pas à nous occuper des problèmes généraux résolus par le traité. Ce qui nous intéresse, c'est la solution apportée par le Traité de Berlin au problème des Détroits.

On ne trouve dans ce Traité aucune disposition nouvelle qui viendrait changer le statut des Détroits. Cette situation est due, sans doute, aux contestations soulevées par les diverses interprétations du fameux article 2 du Traité de Londres, qu'on a eu l'occasion d'étudier plus haut. On a pu saisir, dans cette étude, la façon de voir du Foreign Office et du Gouvernement de Saint-Petersbourg. Cette différence d'interprétation apparaît encore plus nettement et plus officiellement dans deux déclarations faites l'une par Lord Salisbury à la séance du 11 juillet 1878, l'autre par le comte Schouvalow à la séance du 12 juillet.

Le 11 juillet, Lord Salisbury présente certaines observations en ce qui concerne la rédaction de l'article 63 du Traité (34) relatif aux Traités de Paris et de Londres, et demande l'insertion au Protocole de la déclaration suivante « qui n'engage que son gouvernement » : « Considérant que le Traité de Berlin changera une partie importante des arrangements sanctionnés par le Traité de Paris de 1856 et que l'interprétation de l'article 2 du Traité de Londres qui dépend du Traité de Paris

(34) Voir cet article dans Noradounghian, *loc. cit.*, tome IV, p. 192.

peut ainsi être sujette à des contestations, je déclare, de la part de l'Angleterre, que les obligations de Sa Majesté Britannique concernant la clôture des Détroits, se bornent à un engagement envers le Sultan de respecter à cet égard les déterminations indépendantes de Sa Majesté, conformes à l'esprit des traités existants » (35).

Après la lecture de cette déclaration, le comte Shouvalow, plénipotentiaire russe, fit connaître qu'il se réservait le droit de faire insérer au Protocole une contre-déclaration, s'il y a lieu. Et en effet, il fit le lendemain la contre-déclaration suivante, qui représente bien l'interprétation russe de l'article 2 du Traité de Londres : « Les plénipotentiaires de Russie, sans pouvoir se rendre exactement compte de la proposition de M. le second plénipotentiaire de la Grande-Bretagne concernant la clôture des Détroits, se bornent à demander, de leur côté, l'insertion au Protocole de l'observation¹ : qu'à leur avis le principe de la clôture des Détroits est un principe européen et que les stipulations conclues à cet égard en 1841, 1856 et 1871, confirmées actuellement par le Traité de Berlin, sont obligatoires de la part de toutes les Puissances, conformément à l'esprit et à la lettre des traités existants, non seulement vis-à-vis du Sultan, mais encore de toutes les Puissances signataires de ces transactions » (36).

Comme on a eu l'occasion de le noter dans la section précédente, ces deux interprétations sont les conséquences des deux tendances politiques anglaise et russe.

Les premiers veulent faire entrer leur flotte dans la Mer Noire, une fois que la neutralisation de cette mer sera perdue. Ils savent qu'il est de l'intérêt du Sultan de leur ouvrir les Détroits et que l'empereur ottoman

(35) Noradounghian, *loc. cit.*, tome IV, p. 167.

(36) Noradounghian, *loc. cit.*, tome IV, p. 172.

ne refusera pas de leur accorder cette autorisation. C'est pourquoi ils défendent la thèse que le passage dans la Mer Noire dépend de sa seule autorité.

Les seconds ne veulent pas voir de flotte étrangère dans cette mer, une telle présence pouvant gêner leur activité maritime. Il est de leur intérêt de soutenir le point de vue selon lequel il y a un acte collectif et que seuls les signataires de cet acte peuvent décider de l'entrée d'une flotte dans la Mer Noire. Et comme la Russie est signataire et qu'elle ne donnera jamais son assentiment à une telle entrée, elle est sûre avec cette interprétation de ne pas voir des bâtiments étrangers traverser les Détroits.

Juridiquement, il semble bien que c'est la thèse anglaise qui doit l'emporter. C'est aussi l'avis de M. Louis Renault. La neutralisation de la Mer Noire constituait une sorte de garantie pour l'Empire Ottoman. Ce dernier perd cet avantage avec l'article 2 du Traité de Londres : il lui faudrait donc une contre-garantie et c'est justement cet article 2 qui, par l'interprétation britannique, constituera cette contre-garantie.

Dans tous les cas, le Congrès de Berlin ne s'est pas fixé dans l'adoption d'une des deux interprétations et le problème resta en suspens jusqu'au début du XX^{me} siècle.

Le Gouvernement anglais avait également engagé des pourparlers avec le Sultan. Il pensait que les avances russes dans le Caucase constituaient une future menace pour l'Empire Ottoman. Aussi cherchait-il à appuyer les Turcs. Cependant, pour que cet appui soit efficace il lui fallait une base navale, et l'amirauté britannique demandait au Sultan de lui céder « provisoirement » l'île de Chypre à l'administration anglaise. Après de longues hésitations, le Gouvernement ottoman consentit à cette cession. C'est ainsi qu'un accord intervint le 4 juin

1878 (37), quelques jours avant la réunion du Congrès de Berlin, entre la Grande-Bretagne et la Turquie. Il disposait en résumé que « la Grande-Bretagne s'engage à défendre Sa Majesté Impériale le Sultan, par la force des armes, si la Russie veut s'emparer de nouveaux territoires en Turquie d'Asie » ; que « le Sultan remet Chypre à l'occupation et à l'administration anglaise, afin de permettre à la Grande-Bretagne d'exécuter l'engagement pris à l'article précédent ».

En somme la Russie avait été obligée de marcher en arrière au Congrès de Berlin. Sans doute avait-elle cru que les Grandes Puissances européennes resteraient insensibles devant les clauses qu'elle avait eu le tort d'imposer à la Turquie par le Traité de San-Stefano.

Avant de passer à l'exposé du problème tel qu'il fut posé au XX^m siècle, nous devons faire un court arrêt pour récapituler en quelques mots les grandes lignes de l'évolution historique que nous venons de tracer.

Nous avons distingué dans les périodes étudiées, l'opposition de deux sortes d'idées : l'idée de la souveraineté de l'Empire Ottoman sur les Détroits et l'idée d'une réglementation collective de leur régime.

Ces deux idées constituent la base de l'évolution des statuts appliqués aux Détroits. Le problème juridique que ceux-ci ont posé, fut de savoir s'ils devaient rester fermés ou ouverts à la navigation.

Or dans le cas de leur ouverture ce problème pose comme donnée fondamentale l'existence de deux mers libres que ces Détroits feraient communiquer. La Méditerranée est une mer libre depuis bien longtemps. Mais

(37) Voir Convention d'alliance défensive avec l'Angleterre et actes y relatifs dans Noradounghian, tome III, p. 522-525.

il n'en fut pas de même pour la Mer Noire : celle-ci de lac byzantin qu'elle fut au début, devint un lac ottoman après 1453 et conserva cette caractéristique jusqu'au Traité de Küçük-Kaynarci. Dans cette période l'accès des Détroits ne fut pas libre du moment que la Mer Noire était une mer intérieure de la Turquie et qu'ils n'unissaient pas de ce fait deux mers libres.

Nous avons dit que de 1453 à 1841 ce fut le principe de la souveraineté exclusive de l'Empire Ottoman qui l'emporta. Cette souveraineté fut effective dans la période comprise entre 1453 et le début du XIX^{me} siècle, mais elle perdit de son effectivité et devint nominale avec le Traité du 5 janvier 1809 entre la Turquie et la Grande-Bretagne et la souveraineté du Sultan s'affaiblit encore plus encore avec l'humiliante paix d'Andrinople (1829) et le Traité de Hünkâr-Iskelesi (1833).

Finalement, en 1841, le problème qui avait pris son aspect international dès le Traité de Küçük-Kaynarci de 1774, trouva une véritable solution collective. Le Traité du 13 juillet 1841 constitua un essai d'organisation internationale, modeste sans doute, du régime des Détroits. Il s'agissait dans ce Traité de reconnaître non seulement le principe ottoman de maintenir désormais les Détroits fermés aux navires de guerre, mais aussi de faire un devoir pour le Sultan de les fermer, et de lui retirer le droit de les ouvrir. Le Sultan ne pourra accorder le passage qu'aux bâtiments légers sous pavillons de guerre affectés au service des légations et à ceux-là seuls.

Le Traité de Paris de 1856 maintint intégralement la Convention de 1841 sauf une petite extension du droit pour le Sultan de délivrer des firmans de passage aux bâtiments stationnaires entretenus par les Puissances à l'embouchure du Danube pour garantir la liberté de navigation dans ce fleuve. En 1856, non seulement la

Convention de 1841 fut maintenue, mais elle fut consolidée par la neutralisation de la Mer Noire ; si la Convention des Détroits de 1841 servit à la croissance de la prépondérance russe, la neutralisation instituée en 1856 ne contribua qu'à la diminution de cette prépondérance.

Aussi, la Russie, profitant de la guerre franco-allemande, eut recours au fait accompli, et abolit la neutralité de la Mer Noire. Le Traité de Londres de 1871 ne put faire autre chose que d'accepter sa remilitarisation. Mais pour contrebalancer la prépondérance que la Russie acquérait à nouveau, il reconnut à nouveau au Sultan la possibilité d'ouvrir les Détroits aux bâtiments de guerre. C'est du moins ce qui ressort de l'article 2 de ce Traité, tel que nous l'entendons, bien que son interprétation ait été discutée, comme nous l'avons constaté dans notre étude.

Avant de passer à l'étude de la période contemporaine, il était utile de rappeler en quelques lignes les grands principes qui ont dominé tout au cours de l'histoire, les statuts des Détroits.

CHAPITRE IV

L'ÉVOLUTION DU PROBLÈME AU DÉBUT DU XX^m SIÈCLE

Aucun fait notable n'est à remarquer dans la période comprise entre 1878 et le début de la Grande Guerre, si ce n'est certains incidents diplomatiques nés de l'interprétation de l'article 2 du Traité de Londres de 1871 (1).

Entre 1893 et 1903, l'Empire Ottoman a traversé plusieurs crises successives (crise arménienne, insurrection de la Crète, crise macédonienne). On pensait à ce moment-là que l'Empire Ottoman était à la veille d'un effondrement.

On remarque aussi dans ces années que la Grande-Bretagne, gardienne traditionnelle de l'intégrité de la Sublime Porte, commence à se désintéresser du sort de celui-ci. Salisbury se proposait même son partage, mais rencontrait dans ce projet l'opposition de l'Allemagne, préoccupée de gagner l'estime du Sultan pour obtenir la concession du chemin de fer de Bagdad.

(1) Affaire des quatre contre-torpilleurs russes de la base de Cronstadt qui obtinrent en octobre 1902 l'autorisation du Sultan de traverser les Détroits et de joindre la flotte russe de la Mer Noire ; protestation anglaise qui s'en suivit. — Affaire de la saisie dans la Mer Rouge du « Malacca », vapeur anglais, par deux navires russes de la Mer Noire, le « Pétersbourg » et le « Smolensk », pendant la guerre russo-japonaise.

Dans les traités de paix qui mirent fin à la guerre italo-turque et aux guerres balkaniques, la question des Détroits ne fut pas abordée. Mais ces guerres eurent des répercussions indirectes : la défaite de la Turquie éveilla à nouveau les convoitises des Grandes Puissances. L'idée russe de descendre sur les Détroits se ranima.

Mais une nouvelle solution du problème des Détroits se fait jour : alors que jusqu'à présent la règle de la fermeture des Détroits était incontestée, le nouveau régime lancé est basé sur leur ouverture. Il trouve des partisans de plus en plus nombreux, qui soutiennent leur thèse en se réclamant de certains *précédents*, quant à la liberté de navigation : ils citent le Traité du 31 juillet 1881 qui ouvre le détroit de Magellan à la libre navigation et le démilitarise. Ils invoquent la liberté de passage, la démilitarisation et la neutralisation appliquées au canal de Suez par le Traité de Constantinople de 1888. Ils montrent comme exemple le canal de Panama qui jouit de la liberté de navigation depuis la loi du 16 juin 1914. Ils se réclameront plus tard de l'article 380 du Traité de Versailles qui pose la règle de la liberté et de l'ouverture du canal de Kiel aux bâtiments de guerre et de commerce de tous les pays en paix avec l'Allemagne.

Ils appuient leurs constatations par des *mouvements doctrinaux*. Mais nous remarquons quand même que la doctrine n'approuve pas à l'unanimité le principe de la liberté des Détroits. Un bon nombre de théoriciens, tels par exemple Fauchille, se prononcent pour la souveraineté du pays riverain, mais réclament une liberté de passage atténuée.

En somme, un peu après le début du XX^{me} siècle, le principe de libre navigation à travers les canaux et les détroits semblait l'emporter sur le principe de la clôture et le régime des Détroits turcs constituait la seule exception à la règle.

Il était utile de noter ces nouveaux courants, car il ne faut point nier leur influence sur les régimes qui les ont suivis.

Il faut également annoncer comme facteur nouveau au XX^{me} siècle, l'apparition de certains *nouveaux Etats indépendants* sur les rives de la Mer Noire (Bulgarie, Roumanie), Etats qui vont réclamer l'ouverture des Détroits à leur navigation. On a vu que les Russes étaient également opposés à la fermeture des Détroits : du moins ils voudraient leur ouverture pour eux et leur fermeture pour les autres ; ils voudraient que seuls les navires de guerre russes possèdent le droit de traverser le Bosphore et les Dardanelles. Au début du XX^{me} siècle ils allaient même jusqu'à accorder ce droit d'ouverture aux Etats riverains créés nouvellement, car ils savaient qu'ils ne pouvaient avoir aucune inquiétude du côté de la flotte bulgare ou de la flotte roumaine.

Les Russes tentèrent à deux reprises, en octobre 1908 et en novembre 1911, d'obtenir une solution en ce sens au problème du statut des Détroits, mais leurs tentatives furent vaines.

En 1908, c'était le ministre russe Tsvolski qui venait à Londres et essayait d'obtenir une promesse du Foreign Office. Les Anglais, alors en bons termes avec Saint-Pétersbourg, répondirent qu'ils ne pouvaient accorder un droit exclusif de navigation pour la Russie, que l'ouverture des Détroits à tous les pays était peut-être une solution à envisager, si toutefois la Sublime Porte y donnait son acquiescement. Les Anglais savaient pourtant que le Sultan n'y consentirait jamais.

En 1911, au moment de la guerre italo-turque, les Russes craignirent une attaque italienne contre les Détroits. Ils proposèrent au Gouvernement ture un projet qui lui garantirait la possession des Détroits. En échange, les Turcs laisseraient librement naviguer les bâti-

ments russes à travers le Bosphore et les Dardanelles. Cette démarche n'eut aucun résultat, car Sazonov, ministre des Affaires étrangères de Russie, savait fort bien qu'il devait avant tout consulter les Grandes Puissances et que les négociations directes avec le Sultan aboutiraient à un échec. Sazonov alla même jusqu'à désavouer Teharykov, son ambassadeur à Constantinople, disant qu'il avait agi en son nom personnel. Mais les documents russes publiés aujourd'hui prouvent qu'il avait reçu l'autorisation écrite de Neratov, ministre adjoint des Affaires étrangères.

Quoiqu'il en soit, en 1913, les Détroits étaient encore fermés.

C'est à ce moment-là que s'intensifia l'influence allemande en Turquie, déjà introduite avec l'obtention de la concession du chemin de fer de Bagdad. A la fin de 1913, la Russie se trouvait aux prises avec la politique allemande, qui vise à mettre la main sur Constantinople.

En effet, à la fin de novembre 1913, on annonçait qu'une mission militaire, composée de soixante officiers allemands, se préparait à se rendre en Turquie pour réorganiser l'armée de ce pays. Elle serait dirigée par le général Liman von Sanders, qui aurait l'inspection de toute l'armée turque et le commandement du premier corps d'armée qui constituerait la garnison de Constantinople.

Les Russes se sentaient inquiets : ils considéraient que désormais l'Allemagne détiendrait les clefs des Détroits. Aussi le Gouvernement russe s'empressa-t-il de protester contre cette désignation. Cette protestation aurait pu conduire à une guerre, mais comme personne ne la voulait, on aboutit finalement à un compromis : le général Liman von Sanders reçut le grade de maréchal turc, et dû, de ce fait, quitter le commandement de

la garnison de Constantinople. Par contre, il fut nommé inspecteur général de l'armée turque et garda de ce fait une certaine influence dans la capitale des Sultans.

Le Gouvernement russe sentait qu'au fond l'influence allemande subsistait. Le 21 février 1914, une conférence réunissant les ministres et les principaux chefs de l'armée et de la marine rechercha les moyens d'y remédier. Elle étudia en particulier l'attitude à adopter si, dans le cas d'une guerre générale, une Puissance autre que la Russie essaierait de s'emparer de la capitale ottomane. Dans ce cas, la Russie devrait y établir sa domination le plus vite possible. Pour cela, il fallait posséder une marine militaire suffisamment apte à débarquer des troupes sur les rives ottomanes. Or la Russie ne possédait pas cette flotte à ce moment-là, et les experts évaluaient une période de trois ans pour sa construction.

Dans cette réunion de février 1914, le Gouvernement de Saint-Pétersbourg pensait donc qu'une guerre européenne constituerait une belle occasion pour réaliser sa vieille ambition ; mais n'étant pas suffisamment armé, il ne souhaitait certainement pas la guerre qui allait survenir quelques mois plus tard.

CHAPITRE V

LE PRINCIPE D'INTERNATIONALISATION DES DÉTROITS

A. — PENDANT LA GRANDE GUERRE.

Au début de la guerre générale, la France et la Grande-Bretagne pouvaient se trouver aux prises en Méditerranée, soit avec des unités austro-hongroises débouchant de l'Adriatique, soit avec les croiseurs allemands « Goeben » et « Breslau » qui se trouvaient en Méditerranée depuis plus d'un an et demi.

Le 4 août, à la suite du bombardement des côtes algériennes, ces deux croiseurs, poursuivis par les Anglais, s'enfuyaient en direction de l'Orient, et obtenaient, le 10 août 1914, l'autorisation du Gouvernement turc de franchir les Dardanelles et de se réfugier dans les eaux turques. Les Détroits étant immédiatement fermés après l'entrée des bâtiments allemands, l'escadre anglaise qui les suivait ne pût traverser les Dardanelles.

On a critiqué l'attitude du Gouvernement de Constantinople qui donna asile aux croiseurs allemands. On a dit que la règle de la fermeture des Détroits, l'article 2 du traité de Londres avaient été violés par l'Allemagne et la Turquie, du moment que cette dernière se trouvait en paix et que la sauvegarde des prescriptions du traité

de Paris de 1856 n'était pas en jeu. On a dit aussi que la Treizième Convention de La Haye, du 18 octobre 1907, concernant les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime (1) n'avait pas été respectée; qu'en vertu de l'article 12 de cette convention, le « Goeben » et le « Breslau » auraient dû quitter les eaux territoriales turques dans les 24 heures, ou que les Turcs auraient dû les désarmer et retenir leurs officiers et l'équipage, conformément à l'article 25.

Quoiqu'il en soit, l'entrée de ces croiseurs dans les eaux turques devait constituer « le prologue de la participation de la Turquie à la guerre aux côtés de l'Allemagne » (2). L'une des raisons qui incitèrent le Gouvernement ottoman à choisir l'alliance allemande est, sans doute, la crainte de la Russie, qu'il considérait non sans raison comme « son adversaire naturel ». Etant sûre qu'en cas de guerre mondiale, le Gouvernement russe soulèverait la question des Détroits, la Turquie croyait trouver en Berlin le point d'appui qu'il lui fallait contre le tsar.

Avant même que la guerre fut généralisée, elle signait, le 2 août 1914, un traité secret d'alliance avec l'Allemagne, traité dirigé contre la Russie et qui devait avoir une durée de cinq ans. D'après le Gouvernement ottoman, ce traité n'était pas destiné à jouer immédiatement. Il fallait d'abord se préparer militairement, mobiliser des forces, avant d'entreprendre quoi que ce soit.

Cette neutralité provisoire de la Turquie s'est prolongée durant presque trois mois, jusqu'à la fin d'octobre 1914. Certes si son alliance secrète avec l'Allemagne n'était pas connue, l'autorisation accordée par le gouvernement d'Enver Pacha aux croiseurs de son alliée,

(1) Le Fur et Chklaver, Recueil de textes de Droit international public, p. 248-253.

(2) A. Fuad, La question des Détroits, Paris 1928, p. 128.

ne laissait plus de doute aux yeux des Puissances Occidentales quant au parti qu'allait prendre la Turquie et quant à ses intentions futures.

Les préparatifs turcs devenaient plus intenses en septembre 1914. Non seulement les ingénieurs allemands s'empressaient de fortifier les Détroits, mais une décision gouvernementale du 26 septembre ordonnait la fermeture du Bosphorè et des Dardanelles à la navigation commerciale. Le but de cette décision était clair : il s'agissait de priver la Russie de munitions et d'armes et d'empêcher les Alliés de recevoir le blé russe.

Si les Alliés restaient passifs devant l'action des Turcs, s'ils se bornaient à des protestations protocolaires, c'est que tout en sachant que l'entrée en guerre de la Turquie était inévitable, ils se proposaient de retarder le plus possible cet événement. On raconte même qu'ils allaient jusqu'à lui demander si elle ne pourrait pas demeurer neutre, alors qu'ils étaient convaincus que tous les moyens d'obtenir cette neutralité étaient épuisés.

Après la bataille de la Marne, l'Allemagne pressait la Turquie d'entrer en guerre dans son camp. Les hostilités devaient commencer dès le 29 octobre 1914. Le 28 octobre, le « Goeben » et le « Breslau » arborant le pavillon ottoman, accompagnés de quelques unités de la flott. turque, pénétraient dans la Mer Noire et bombardaient les rives russes, notamment Odessa.

Comme conséquence de ce fait, dès le 4 novembre, la France, la Grande-Bretagne et la Russie déclarèrent la guerre à la Turquie.

Cette entrée en guerre avait suffi pour mettre « à l'ordre du jour » (3) la question des Détroits.

(3) Expression employée par Sazonov dans une entrevue qu'il eut le 31 octobre 1914 avec l'Ambassadeur de Sa Majesté britannique Sir Buchanan.

Dès le début, le tsar Nicolas II publiait un manifeste déclarant que l'entrée en guerre de la Turquie permettrait de résoudre « le problème historique » légué par ses aïeux ; il ne voulait pas d'un statut d'internationalisation, car il ne croyait pas dans l'efficacité d'un tel statut.

Les Russes se mirent de suite à tracer leur programme en vue de conquérir les Détroits. Leur occupation posait pour la Russie de grands problèmes : fallait-il posséder les deux rives des Détroits et de la mer de Marmara ? La possession de l'une des rives suffirait-elle pour leur accorder la liberté de passage ? Fallait-il également annexer Constantinople où de gros intérêts étrangers étaient engagés ?

En décembre 1914, les Russes semblaient se contenter de la possession des deux rives des Détroits, car l'annexion de Constantinople leur paraissait assez difficile, en raison même de ces intérêts étrangers. Ils se proposaient de faire de la capitale ottomane une ville libre et neutralisée. Mais en février 1915, sous l'influence de certains membres de la Douma, le gouvernement tsariste changea d'opinion et se prononça pour une annexion totale du Bosphore, des Dardanelles et de Constantinople. Il fallait cependant, pour atteindre ce but, obtenir le consentement écrit de la France et de la Grande-Bretagne.

C'est en février 1915 que ces deux derniers pays s'engagèrent dans la sanglante expédition des Dardanelles. Ils se proposaient par là non seulement de battre et de supprimer l'adversaire turc, mais surtout de réouvrir les Détroits à la navigation commerciale et de ravitailler la Russie, leur alliée. On sait que la tentative du 18 mars 1915 pour forcer les Dardanelles fut vouée à un échec complet, de même que les tentatives de débarquement des contingents.

Cette expédition créa quand même une certaine méfiance dans l'opinion russe vis-à-vis de la Grande-Bretagne. Le tsar se demandait si, par cette expédition, le véritable but des Anglais n'était pas de s'installer à Constantinople avant lui. L'opinion russe se méfiait d'autant plus que le 1^{er} mars 1915 les gouvernements anglais et français avaient essayé d'obtenir l'alliance des Grecs et leur avaient promis des compensations en Asie Mineure. Le Gouvernement de Pétrograd se demandait si, parmi les compensations, ne figurait pas l'offre de Constantinople à M. Venizelos. « La Russie ne peut pas admettre que Constantinople tombe entre les mains de la Grèce », déclarait Sazonov le 4 mars 1915. Cette attitude du Gouvernement russe devait contribuer à l'échec du plan de Venizelos et à sa démission le 6 mars.

C'est le 4 mars 1915 que Sazonov décida d'engager des négociations avec les cabinets de Londres et de Paris, en vue d'obtenir une promesse formelle au sujet des Détroits. Il remit aux ambassadeurs anglais et français, Sir Buchanan et M. Paléologue, un memorandum expliquant que « les événements qui se sont produits dernièrement ont amené Sa Majesté l'empereur Nicolas II à la pensée que la question de Constantinople et des Détroits doit être décidée définitivement et conformément aux désirs séculaires de la Russie » (4). Il exposait ensuite les limites géographiques de ses revendications, qui s'étendent sur les rives européenne et asiatique des Détroits, ainsi qu'à certaines îles de la mer de Marmara.

Pour appuyer sa demande, Sazonov allait même jusqu'à intimider les Alliés: il les menaçait de démission,

(4) Documents diplomatiques secrets russes, 1914-17, d'après les archives du ministère des Affaires étrangères, à Pétrograd, traduits du russe par J. Polonsky, Paris 1928, p. 252.

si la possession entière de Constantinople et des Détroits ne lui était pas assurée. Cette menace devait produire son effet, car depuis cinq ans qu'il était ministre, Sazonov avait manifesté une grande loyauté à l'égard de la France et de la Grande-Bretagne ; de sorte que sa démission pouvait amener à sa place un ministre moins favorable à la politique de ces deux pays. Il fallait à tout prix satisfaire les Russes, si on ne voulait pas les voir signer une paix séparée avec l'Allemagne.

M. Paléologue remit, le 10 mars, la réponse de Delcassé, ministre français des affaires étrangères ; celui-ci déclarait en substance que Sazonov pouvait entièrement compter sur « la cordiale amitié du Gouvernement de la République », mais qu'il préférait envisager le règlement de cette question lors des négociations de paix.

Quant à Sir Edward Grey, il fut plus net : il répondit le 12 mars qu'en cas de victoire des Alliés, le Gouvernement britannique souscrirait au memorandum russe au sujet de Constantinople et des Détroits.

Une note remise le même jour spécifiait l'admission de la souveraineté russe sur les Détroits et Constantinople, ainsi que la fortification de ces derniers. On y lisait aussi que « le gouvernement de Sa Majesté a l'intention de demander en outre que soit autorisé le libre passage des navires de commerce à travers les Détroits, conformément aux promesses de M. Sazonov » (5). Cette réponse marque un tournant dans la politique anglaise à l'égard de la Sublime Porte et se trouve en contradiction avec les sentiments qui ont toujours dominé en Grande-Bretagne en ce qui concerne les Détroits. Cet acquiescement à la demande russe constitue l'abandon d'un principe essentiel de la diplomatie anglaise.

(5) Documents secrets de l'ancien ministère des Affaires étrangères de Russie. La Documentation internationale, 1930-32, 2^{me} édition française, tome I, p. 205.

Quand Sazonov reçut les deux réponses, il les compara : il constata que si le Foreign Office avait nettement admis ses revendications, il n'en était pas de même pour le Quai d'Orsay, pourtant moins intéressé que la Grande-Bretagne au problème des Détroits. Delcassé ne faisait qu'une vague promesse, et cela ne pouvait suffire au ministre russe. Il tenta d'obtenir une réponse plus précise et semblable à celle de Sir Edward Grey. Delcassé essaya de retarder le plus possible cette réponse, car il voyait se dessiner des difficultés de politique intérieure. Mais devant l'insistance de son collègue russe, il dû céder et répondit le 15 avril 1915 que « le Gouvernement de la République acquiesce au memorandum..., sous réserve que la guerre aboutira à la victoire finale et sous réserve de la réalisation par la France et l'Angleterre de leurs projets en Orient et ailleurs, conformément au memorandum russe » (6). Ces mots de « projets en Orient » signifiaient tout bonnement le partage de l'Empire Ottoman.

La Russie obtenait ainsi une promesse ; mais l'application de celle-ci dépendait avant tout de la victoire. Ces accords du printemps 1915 au sujet des Détroits restèrent secrets, vu leur importance capable de modifier de fond en comble l'aspect des problèmes méditerranéens. L'Italie entra ainsi en guerre, ignorant que la France et la Grande-Bretagne avaient déjà promis à la Russie les Détroits et la capitale turque. Ce n'est qu'une fois qu'elle déclara la guerre à l'Allemagne que, le 5 octobre 1916, les textes des accords secrets lui furent communiqués. Elle répondit le 19 novembre 1916 que « le gouvernement royal serait heureux de donner son adhésion aux souhaits du gouvernement impérial dans le sens de la dépêche-circulaire russe du 4 mars

(6) Documents secrets russes, tome I, p. 232.

1915, à la condition que la guerre soit poursuivie jusqu'à la fin victorieuse et que l'Italie réalise ses aspirations en Orient et ailleurs » (7).

On sait que l'accord ainsi complété par l'adhésion italienne devait rester secret. Pourtant, dès la fin de novembre 1916, le Gouvernement de Pétrograd demanda à ses Alliés de le rendre public, car certaines agitations commençaient à se manifester dans l'opposition, contre le régime tsariste. Il pensait que l'annonce, qu'après la victoire, les aspirations méditerranéennes de la Russie seraient réalisées, contribuerait beaucoup au revirement moral de l'opinion et permettrait la continuation de la guerre. Mais en réalité le gouvernement se trompait dans son raisonnement, comme le prouvèrent d'ailleurs les faits.

Ayant obtenu le consentement des Alliés, le président du conseil Trepof déclarait à la Douma, le 12 décembre 1916 : « ...Depuis plus de mille ans la Russie tend vers le Sud, vers un accès libre à une mer ouverte. Les clefs du Bosphore et de Constantinople, le bouclier d'Oleg aux portes de Byzance, c'est le rêve immémorial, le rêve sacré du peuple russe depuis qu'il existe. Ce rêve, le voici près de se réaliser... Un accord que nous avons conclu en 1915 avec la Grande-Bretagne et la France, et auquel l'Italie a adhéré, établit définitivement le droit de la Russie sur Constantinople et les Détroits. Le peuple russe doit savoir pourquoi il verse son sang... » (8).

Cette déclaration ne provoqua pas l'enthousiasme qu'on en attendait. A peine trois mois après, la révolution éclatait et le 15 mars 1917 s'effondrait le régime tsariste.

L'abdication du tsar marque un changement dans la situation.

(7) Documents secrets russes, tome I, p. 305.

(8) Documents russes, tome I, p. 475.

Le gouvernement provisoire du prince Lvov affirmait sa volonté de continuer la guerre aux côtés des Alliés. Mais étant donné le changement de gouvernement survenu avec la révolution, il demandait, dès le 17 mars 1917, la confirmation par la France et la Grande-Bretagne de l'accord relatif aux Détroits. C'est dire qu'il tenait à ceux-ci. Sa demande reçut satisfaction.

Une autre tendance représentée par le ministre de la justice Kerensky, qui était socialiste, aspirait à la paix sans annexion ni indemnité. Ce désir était sans nul doute celui de la masse russe.

A la suite de manifestations socialistes, Milioukov, ministres des affaires étrangères, dût démissionner en mai 1917 et fut remplacé par Terestchenko. Ce cabinet provisoire lançait dès le 19 mai 1917 sa proclamation : « *Paix sans annexion ni indemnité de guerre* ».

Les événements se précipitèrent dans l'automne de la même année. Le 7 novembre 1917, la révolution bolchevique était accomplie et le gouvernement bolchevique signait, dès le 15 décembre 1917, l'armistice séparé de Brest-Litovsk avec les Allemands. Il renonçait ainsi à sa politique de domination des Détroits.

B. — LE TRAITÉ DE SÈVRES.

Une fois la Russie retirée de la scène, Lloyd George essaya de faire prévaloir sur les Détroits un régime d'internationalisation.

Le Président Wilson dans ses Quatorze Points proclamés le 8 juin 1918, préconisait dans l'article 12 une garantie internationale à la liberté de passage à travers les Dardanelles aux bateaux de toutes les nations.

La convention d'armistice entre les Alliés et la Turquie fut signée à Mondros le 30 octobre 1918, à bord du navire britannique « Agamemnon ». L'article 1^{er} stipu-

lait l'ouverture complète et l'occupation des Dardanelles et du Bosphore par les forces alliées.

Ainsi se trouvait posé le principe de l'ouverture des Détroits.

Cependant la guerre avec la Turquie n'avait cessé que fictivement. Le 14 mars 1919, les Grecs recevaient le consentement des Alliés pour débarquer des troupes à Izmir. Ils rencontrèrent une certaine résistance à laquelle vint s'ajouter une hostilité à l'égard des Alliés qui subventionnaient Venizelos.

La nouvelle du débarquement des Grecs contribua à la formation, au centre même de l'Anatolie, d'un gouvernement représentant l'âme nationale turque. Mustafa Kemal prenait pied à Samsun le 19 mai 1919, et réunissait en juillet et en septembre 1919 deux congrès nationalistes tures à Erzurum et à Sivas.

Les troupes françaises de Cilicie éprouvaient des difficultés devant les soulèvements des populations.

Toutes ces résistances trouvèrent enfin leur expression dans le pacte national d'Ankara du 28 janvier 1920: ce pacte renonçait officiellement aux pays arabes de l'ancien Empire Ottoman et réclamait l'intégrité des régions à population vraiment turque, avant tout l'Anatolie et une Turquie libre au point de vue politique, économique et judiciaire.

Les Anglais crurent dissiper ces résistances en occupant Constantinople et en tenant sous leur main le conseil des ministres présidé par Damat Ferit Pacha. C'est au milieu du mois de mars 1920 que débarquèrent dans la capitale ottomane les détachements interalliés.

Une entrevue entre les hommes d'Etat anglais et français eut lieu à San Remo le 24 avril 1920, pour arrêter les termes du futur traité à imposer aux Ottomans.

Le Gouvernement de Constantinople fut invité à envoyer une délégation pour signer ce traité. Cette délégation

tion arriva le 6 mai 1920 à Versailles, et au bout d'une période relativement courte, le 10 août 1920 exactement, elle fut contrainte de signer sans discussion *le traité de Sèvres*.

Nous ne nous bornerons qu'à retenir un résumé des principales dispositions de ce traité, car si jamais un traité a été un chiffon de papier, cela a été celui-là.

Ce long traité comporte 433 articles. C'est la Section II (articles 37 à 61) de la Troisième Partie, relative aux clauses politiques, qui traite des Détroits.

L'article 37 pose le principe que « la navigation dans les Détroits comprenant les Dardanelles, la mer de Marmara et le Bosphore sera à l'avenir ouverte en temps de paix et en temps de guerre à tous les bâtiments de commerce ou de guerre et aux aéronefs militaires et commerciaux, sans distinction de pavillon ». L'alinéa 2 de cet article ajoute que « ces eaux ne sont pas sujettes au blocus, aucun droit de guerre ne pourra y être exercé et aucun acte d'hostilité y être commis, sauf dans le cas de l'exécution d'une décision du conseil de la Société des Nations ». La liberté de navigation ainsi édictée serait garantie par la démilitarisation totale de toutes les régions voisines des Détroits et de la mer de Marmara (9).

Le traité octroyait à la Grèce la rive européenne des Dardanelles. Prenant prétexte de ce fait, l'article 38 instituait « une commission des Détroits » à laquelle les gouvernements ottoman et grec déléguaient le contrôle des eaux spécifiées à l'article 39 : celui-ci dit que l'autorité de la commission s'étendra à toutes les eaux comprises entre l'entrée des Dardanelles et l'entrée du Bosphore, jusqu'à une distance de trois milles au large de chacune de ces entrées.

(9) Voir Partie V du traité : clauses militaires, navales et aériennes : chapitre 7, fortifications ; chapitre 8, maintien de la liberté des Détroits.

L'article 40 nommait la composition de la commission, et précisait que la Turquie ne pourra devenir membre de la commission que du jour où elle sera reçue à la Société des Nations. Les droits et privilèges de la commission étaient également cités dans les articles suivants. D'après l'article 42, elle aurait toute indépendance vis-à-vis de l'autorité locale, un pavillon particulier, un budget et une organisation qui lui seraient propres. Elle aurait entre autres attributions l'exécution des travaux d'amélioration, d'éclairage, la police du pilotage et du remorquage, celle des mouillages, etc... (article 43). Elle pourrait contracter les emprunts nécessaires pour l'acquisition des biens ou l'exécution des travaux permanents (article 45).

Une annexe à cette section, traçait les grandes lignes du règlement intérieur de la commission et la procédure à suivre dans ses décisions.

Il n'est sans doute pas dans l'histoire d'exemple d'un traité plus honteusement imposé. Ces dispositions, loin de résoudre le problème d'Orient, n'avaient servi qu'à le brouiller davantage. La solution apportée aux Détroits était inconciliable avec la souveraineté de l'Etat riverain : cet Etat ne restait souverain que de nom. On allait même jusqu'à retirer à la Turquie le droit d'être membre originaire de la commission des Détroits, alors que logiquement, en vertu de sa qualité de riveraine et de propriétaire des Détroits, on aurait pu la citer tout au moins comme premier membre, pour ne pas dire comme président de la commission.

Et encore, les clauses relatives aux Détroits ne représentaient que 25 articles sur un total de 433. Quand on pensera que la rédaction des autres sections du traité de Sèvres est aussi dépourvue de bonne foi que celle relative aux Détroits, on comprendra encore mieux la raison pour laquelle il n'a jamais été ratifié. Il ne consti-

tuait en somme que l'aboutissement des accords secrets qui avaient été conclus pendant la guerre, entre les Alliés, au sujet du partage de l'Empire Ottoman. La délégation turque elle-même, venue pour représenter un gouvernement décidant sous la menace des canons alliés, n'hésita pas à déclarer que ce traité se ramenait en somme à la réduction à l'esclavage de tout un peuple de près de 13 millions d'habitants et qu'il n'était peut-être pas très prudent de la part des puissances occidentales de croire qu'elles pourraient tenir longtemps cette masse sous leur emprise.

C. — LE TRAITÉ DE LAUSANNE.

a) *Les faits qui précédèrent la signature de la convention :*

Le traité de Sèvres a été un traité mort-né, parce qu'il exprimait des rapports de force qui, au mois d'août 1920, avaient cessé d'exister. Il s'était écoulé près de deux ans entre la signature de l'armistice du 30 octobre 1918 et la conclusion du traité de Sèvres. Dans l'interval, le moral des Turcs s'était relevé, grâce aux efforts d'un grand homme, le regretté Kemal Atatürk et de quelques-uns de ses amis.

Le 11 avril 1920, sous la menace des obus, le Sultan avait déclaré que le Gouvernement nationaliste turc était contraire aux principes religieux. Mustafa Kemal répliqua à cette déclaration en créant, le 23 avril 1920, à Ankara, le Gouvernement de la Grande Assemblée Nationale. Le Gouvernement de Constantinople était considéré par celui d'Ankara, comme prisonnier des forces alliées. Toutes les décisions ou toutes les mesures que pourrait prendre ce gouvernement étaient déclarées nulles et non avenues par le gouvernement révolutionnaire, réel détenteur du pouvoir effectif et véritable représentant du sentiment national turc.

Le problème qui se posait donc pour les Alliés était le suivant : si le traité de Sèvres devait subsister, il fallait avant tout réduire le gouvernement de Mustafa Kemal. C'était là la condition *sine qua non* de l'application du traité du 10 août 1920. Où fallait-il puiser la force nécessaire pour déposséder le gouvernement révolutionnaire ?

L'opinion publique manifestait des sentiments de lassitude à l'égard d'une seconde entreprise dirigée contre la Turquie. Tout le monde était fatigué de la guerre. Au sein même du cabinet il existait une divergence de points de vue entre le Premier Ministre, Lloyd George et son ministre des affaires étrangères, Lord Curzon.

Le Premier Ministre voulait user des Grecs pour briser la résistance nationaliste turque. Lord Curzon désapprouvait au contraire le fait de détacher de la Turquie des territoires où étaient établies des populations turques.

La France et l'Italie étaient encore plus ouvertement hostiles à la politique de Lloyd George, qu'ils soupçonnaient de poursuivre en Méditerranée Orientale des buts purement anglais. Déjà en décembre 1919, le Gouvernement français avait envoyé M. Picot en Anatolie pour essayer de se mettre d'accord avec Mustafa Kemal et cela en dépit des remontrances du Foreign Office. En automne 1920, les troupes kémalistes attaquaient victorieusement les détachements français installés dans les régions ciliciennes octroyées à la France par le traité de Sèvres. En juillet 1921, Aristide Briand, président du Conseil français, déclarait de la tribune du parlement qu'il désirait une amicale collaboration avec les Turcs et que la question des frontières était secondaire. Il se prononçait donc ouvertement contre la guerre, contre le traité de Sèvres. C'est à la suite de ce désir « d'une amicale collaboration » que fut négocié et signé, entre le

gouvernement de Mustafa Kemal et le gouvernement de Paris, représenté par le député Franklin Bouillon, l'accord d'Ankara du 20 octobre 1921. Par cet accord, la France renonçait aux avantages acquis par le traité de Sèvres et se retirait du champ de bataille.

La Grande-Bretagne protesta contre cette espèce de paix séparée et accusa le Quai d'Orsay de l'avoir abandonnée dans cette question. Il lui fut répondu que cet accord ne constituait nullement une paix séparée, mais « un arrangement local ».

L'Italie avait agi de la même façon. Le comte Sforza considérait comme une erreur d'inciter les Grecs à une action contre les Turcs. En mars 1921, l'accord direct entre Turcs et Italiens avait été négocié et l'Italie avait renoncé à la notion même de zone d'influence inscrite dans le traité de Sèvres.

Enfin le 10 août 1920, la Russie bolchevique de novembre 1917 avait été maintenue en dehors du traité de Sèvres. Cela ne l'empêcha pas d'encourager un mouvement musulman. Elle organisa à Bakou, en septembre 1920, un congrès des peuples d'Orient où elle désigna l'impérialisme britannique comme premier adversaire.

Cet effort pro-musulman, aboutit à la signature en février 1921 des traités d'amitié entre l'U.R.S.S. et l'Afghanistan d'une part, et l'U.R.S.S. et l'Iran de l'autre.

Le Gouvernement russe sympathisa et soutint le mouvement nationaliste turc. Un traité d'amitié, signé le 16 mars 1921 à Moscou vint consacrer la collaboration russo-turque. L'article 5 de ce traité d'amitié disposait : « Les Détroits seront libres et ouverts aux transactions commerciales de tous les peuples ; le statut définitif en sera réglé par une commission internationale qui devra reconnaître la souveraineté de la Turquie sur les Détroits et en conséquence le droit d'en disposer militairement à sa convenance ou à la convenance de ses alliés ».

Ce petit aperçu de la situation dans les années 1920-21 montre que Mustafa Kemal et ses partisans étaient directement encouragés par l'U.R.S.S. et indirectement par l'attitude politique de la France et de l'Italie. Seule donc l'issue de la guerre entre Turcs et Grecs était capable de prononcer la sentence au sujet du sort du traité de Sèvres.

Les Grecs se considéraient comme gendarmes des puissances alliées, spécialement des Anglais qui leur promettaient aide. Venizelos voulait cette guerre, d'autant plus que l'article 36 du traité de Sèvres, avait spécifié que si « la Turquie viendrait à manquer à la loyale observation des dispositions de ce traité.... les Puissances alliées se réserveraient le droit de lui enlever Constantinople » qui serait un gage entre leurs mains. Grâce à cette clause, l'espoir de se voir un jour attribuer la capitale ottomane, enthousiasmait encore plus les Grecs.

Quelques mots à présent sur la conduite des opérations militaires : elles avaient commencé dès l'été de 1920, au moment où l'esprit du Traité de Sèvres avait été suffisamment connu. Les Grecs avaient non seulement à affronter les difficultés du terrain anatolien, mais également la force militaire — bien que inférieure au point de vue du nombre, du matériel et de l'équipement — et morale — grâce à l'appui des parties les plus diverses et les plus éloignées du monde islamique — des nationalistes turcs.

De septembre 1920 à mars 1921, aucun fait notable n'est à retenir. Les Grecs, ayant avancé d'un peu plus de cent kilomètres, campèrent et passèrent sur place l'hiver. C'est pendant cette période cependant que Venizelos fut déposé, la République renversée et remplacée par la monarchie du roi Constantin, qui remonta sur le trône en février 1921. Telle était la situation créée par

le résultat des élections législatives de novembre 1920. Il en survint un remaniement dans le commandement des troupes grecques campant en Asie Mineure.

Vers la fin de l'hiver 1921, les Grecs essaient un grand mouvement offensif contre Ankara, mais leur offensive est arrêtée dans la bataille livrée par les troupes turques du front de l'est, commandées par Ismet Pacha, qui gagne ainsi la deuxième victoire d'Inönü : les troupes helléniques battent en retraite dans la nuit du 31 mars au 1^{er} avril 1921 (10).

En automne 1921, le Gouvernement grec sent déjà qu'il ne pourra pas tenir longtemps contre l'armée turque. Au début de 1922, il essaie d'obtenir un appui quelconque des puissances occidentales. Le 15 février 1922, le président du conseil grec arrive à Londres pour exposer la dangereuse situation de l'armée hellénique, mais Lloyd George refuse de le recevoir.

Finalement, à la fin du mois d'août, le 26 août exactement à 5 heures 30 du matin, l'ordre d'attaque est donné à Kocatepe (11). Les lignes grecques sont enfoncées, l'armée hellénique bat en retraite. Le commandant en chef des troupes grecques, le général Trikopis, est fait prisonnier. Le 9 septembre 1922, l'avant-garde des troupes de Mustafa Kemal pénètre à Izmir. Le premier but qu'avait désigné Mustafa Kemal à ses troupes, la Méditerranée, se trouvait atteint (12). Avec ce désastre, la patrie turque recouvrait sa liberté.

En même temps, les troupes kémalistes furent dirigées vers la mer de Marmara, en vue de conquérir Constantinople. Arrivés sur la côte asiatique, les Turcs ren-

(10) Voir à ce sujet le télégramme du 1^{er} avril 1921 envoyé par Ismet Pacha à Mustafa Kemal, dans *Kemal Atatürk, Nutuk*, p. 414, Istanbul, 1938.

(11) *Kemal Atatürk, Nutuk*, p. 483.

(12) *Kemal Atatürk, Nutuk*, p. 485.

contrèrent sur la rive européenne, un détachement franco-anglais. Le 15 septembre, les Dominions étaient avisés qu'il y avait lieu de prévoir une guerre avec la Turquie.

Le 19 septembre cependant, le Gouvernement français donnait ordre aux détachements français de Çanak de se retirer et faisait savoir le lendemain au Foreign Office que le Parlement et l'opinion publique française ne voulaient plus recommencer une guerre contre les Turcs. Le comte Sforza adoptait la même attitude en ce qui concerne l'Italie.

Il y eut de vives discussions au sein du cabinet anglais au sujet de la solution du conflit. De plus, si l'Australie et la Nouvelle-Zélande acceptèrent une guerre contre la Turquie, le Canada adoptant une attitude réticente, demanda des explications plus complètes. Le problème des relations impériales risquait donc des dommages incalculables.

Finalement, les Anglais cédèrent et après quelques négociations engagées à la suite de la note alliée du 23 septembre 1922 (13) l'armistice fût signé à Mudanya le 11 octobre de la même année, entre les généraux alliés à Constantinople et Ismet Pacha.

La Grèce s'engageait à évacuer la Thrace dans les quinze jours. La Turquie promettait le respect de la zone neutre et garantissait la liberté des Détroits ainsi que des forces alliées. La victoire turque proclamait une fois de plus la volonté d'indépendance de la Turquie. Elle eut plusieurs conséquences :

Le 27 septembre 1922, une révolution éclata en Grèce. Le roi Constantin fut chassé et Venizelos fut rappelé au pouvoir.

(13) Kemal Atatürk, Nutuk, p. 486.

En octobre 1922, Lloyd George était forcé d'abandonner le pouvoir et Banar Law prenait sa place. Lord Curzon était maintenu au département des affaires étrangères.

Pour ce qui a rapport à la Turquie, l'Assemblée Nationale d'Ankara prononça, le 1^{er} novembre 1922, la déchéance du Sultan Vahdettin (14), ainsi que l'annulation de tous les traités et conventions signés par le Gouvernement de Constantinople depuis le 16 mars 1920 (15). Vahdettin, se mettant sous la protection anglaise, s'enfuyait le 17 novembre 1922 sur un navire de guerre anglais (16).

b) *Etude de la Convention de Lausanne.*

Le traité de Sèvres se trouvait inexistant du même coup. La réunion d'une nouvelle conférence s'imposait, afin de rétablir la paix générale en Orient ». Le 28 octobre 1922, les Puissances alliées invitaient la Turquie aux négociations de paix qui devaient se dérouler à Lausanne (17).

Cette conférence, qui aboutit au traité de Lausanne du 24 juillet 1923, inaugura ses travaux le 21 novembre 1922.

Nous nous étendrons un peu plus longuement dans l'étude juridique de la Convention des Détroits, qui résulta de ces négociations, car elle a été appliquée jusque dans les récentes années. De plus, cela nous permettra de mieux comprendre le chapitre que nous nous proposons de consacrer à la comparaison entre ce régime et le régime convenu à Montreux en 1936 et qui sera étudié dans le Deuxième Titre de ce travail.

(14) Kemal Atatürk, Nutuk, p. 494-495.

(15) Kemal Atatürk, Nutuk, p. 505.

(16) Kemal Atatürk, Nutuk, p. 496.

(17) Kemal Atatürk, Nutuk, p. 489.

L'un des problèmes qui causa le plus de frictions à la Conférence de Lausanne fut celui des Détroits. Lord Curzon le considérait comme la tâche la plus difficile à remplir dans cette conférence. Trois thèses s'affrontèrent dès le 4 décembre 1922 :

1) **La thèse des Alliés.** — Les Alliés étaient partisans de la liberté de navigation à travers les Détroits. Pour eux la Mer Noire était un domaine international. Elle devait donc jouir de la libre communication avec les autres parties du monde. Aucune souveraineté exclusive ne pourrait être exercée sur cette mer, ainsi qu'il en est dans la Méditerranée, puisque ces deux mers sont les propriétés de la communauté internationale. M. Child, observateur-délégué des Etats-Unis, invoquait en substance « qu'il n'est pas soutenable qu'une nation quelconque ait, par un privilège géographique, le pouvoir de priver de ses droits les autres nations. La domination illimitée des Détroits et de la Mer Noire par une nation quelconque est contraire à la politique du monde », affirmait-il (18). Pour garantir l'ouverture des Détroits, les Alliés préconisaient le maintien de la Commission Internationale, ainsi que la démilitarisation du Bosphore et des Dardanelles sur une certaine zone, dont l'étendue serait à débattre. Politiquement parlant, les Anglais voulaient la liberté complète, parce que, le cas échéant, ils pourraient faire entrer leur flotte en Mer Noire.

Si tels étaient les avantages acquis par la Société internationale, il n'en existait pas moins des inconvénients pour la sécurité de la Turquie, nation riveraine des Détroits. Mais la thèse alliée pensait que l'essentiel était leur ouverture à la navigation étrangère ; que le problème de la sécurité et des droits souverains de la

(18) Livre Jaune, tome I, p. 123.

Turquie trouverait sa sauvegarde dans un système de garanties particulières, qui seraient établies à cet effet.

2) **La thèse russe.** — L'une des raisons pour lesquelles on a eu recours à un système de convention des Détroits distinct du traité de paix, c'était de faire participer à cette convention la Russie, riveraine de la Mer Noire, alors que cette puissance n'avait pas été invitée au Traité de Sèvres. Il eût été vain de procéder à l'établissement d'un statut des Détroits sans tenir compte des vues de la Russie.

M. Tchitcherine apporta un contre-projet (19) duquel il ressort qu'il était partisan de la reconnaissance et du maintien de la souveraineté exclusive de la Turquie sur les Détroits. Les Détroits seraient fermés à tous les bâtiments de guerre, à l'exception de ceux de la Turquie. Il proposait leur clôture, et préconisait dans un article 21, la signature « d'un acte international reconnaissant la Mer Noire comme étant une mer close des puissances riveraines ». Cet article se heurta à la réfutation de Lord Curzon, qui déclara que « la fermeture de la Mer Noire mettrait les autres Etats riverains à la merci de la puissance maritime qui possédait les forces de terre les plus fortes, en d'autres termes à la merci de la Russie elle-même ». C'est pourquoi ce contre-projet russe fut repoussé par les représentants siégeant à la conférence. Le délégué anglais faisait d'ailleurs remarquer qu'il ne voyait pas comment la Russie, qui jouissait elle-même de la liberté de passage dans tous les canaux et détroits du monde, prétendrait enlever ce même droit aux autres nations, quand il s'agirait de passer de la Méditerranée à la Mer Noire ou vice versa. Le principe de clôture, disait-il, donnerait à la Russie « une position

(19) Livre Jaune, tome I, p. 207.

exceptionnelle et injustement avantageuse dans la Mer Noire ».

On voit donc tout le fond de l'idée de M. Tchitcherine : il le disait d'ailleurs franchement ; il préférait la fermeture des Détroits, parce que leur ouverture donnerait une position prépondérante à la plus grande puissance maritime : la Grande-Bretagne. Or le délégué de ce dernier pays faisait remarquer que, jusqu'à la grande guerre, la Russie était demeurée hostile à la fermeture et que soudainement, dans cette conférence, elle la désirait. Ceci mettrait les Etats riverains de la Mer Noire sous le joug russe.

Tchitcherine répliqua que si son gouvernement avait changé de politique dans ce problème des Détroits, c'est qu'il ne nourrissait plus d'ambitions impérialistes et que, de ce fait, il souhaitait l'établissement d'un mur mitoyen entre lui et l'Angleterre.

On a vu tout au cours de l'évolution du problème dans les siècles passés, que la politique des grandes puissances européennes visait la clôture des Détroits, par crainte de voir que la Russie ne descende dans la Méditerranée amoindrir leurs intérêts. A Lausanne, on voyait la Russie poursuivre cette même politique mais en sens contraire : elle voudrait fermer les Détroits dans l'unique souci d'empêcher les grandes puissances navales de venir vers elle, pour brouiller ses intérêts dans la Mer Noire.

3) **La thèse turque.** — La délégation turque, présidée par Ismet Pacha, présenta également un contre-projet, inspiré du principe de liberté de passage limité et refusant la démilitarisation et le contrôle.

Les Turcs consentaient au principe de liberté des Détroits mais proposaient certaines réserves quant à la limitation et à la réglementation du passage des bâtiments de guerre. Le principe de démilitarisation d'une

certaine zone autour des Détroits était également admis, mais ils préférèrent en réduire l'étendue. Ils repoussèrent la création d'une commission internationale chargée de surveiller les Détroits, car ils considéraient ce devoir comme un droit exclusif de l'Etat riverain, souverain sur toute l'étendue de son territoire. Et finalement, ils exigeaient des puissances signataires l'engagement collectif et individuel de se conformer à l'inviolabilité des Détroits et de n'y commettre aucun acte de guerre. Bref, l'esprit de ce contre-projet se souciait uniquement de la sécurité de la Turquie.

Telles furent les trois principales thèses qui s'affrontèrent pendant près d'un mois. En fin de compte, Ismet Pacha inspiré d'une bonne volonté et d'un sincère désir de paix, accepta les pourparlers sur la base du projet présenté par les Alliés.

Le 31 janvier 1923, le texte final du projet de convention relatif aux Détroits était fixé.

Cependant, il y eut une période d'interruption dans les travaux de la Conférence, l'accord n'ayant pu être réalisé sur toutes les autres matières envisagées à la conférence de la paix. Cette période va du 4 février au 23 avril 1923 (20). Dans l'intervalle, Ismet Pacha rentrant en Turquie, rencontra Mustafa Kemal à Eskisehir le 18 février et plusieurs discussions chaleureuses furent engagées à la Grande Assemblée Nationale d'Ankara au sujet des débats de Lausanne.

Après la reprise des négociations, dès le 25 avril, Ismet Pacha souligna qu'il ne se proposait nullement de demander des changements de fond au projet de convention des Détroits dont les termes avaient été arrêtés le 31 janvier.

(20) Kemal Atatürk, *Nutuk*, p. 516 à 522.

L'acte final de la Conférence de Lausanne fut définitivement signé le 24 juillet 1923. Il renfermait les conditions de paix avec la Turquie. L'article 23 du traité de paix (21) disposait : « Les Hautes Parties contractantes sont d'accord pour reconnaître et déclarer le principe de la liberté de passage et de navigation, par mer et dans les airs, en temps de paix comme en temps de guerre, dans le détroit des Dardanelles, la mer de Marmara et le Bosphore, ainsi qu'il est prévu dans la convention spéciale conclue à la date de ce jour, relativement au régime des Détroits. Cette convention aura même force et valeur au regard des Hautes Parties Contractantes que si elle figurait dans le présent traité ».

Conformément à la disposition concernant le principe de liberté de passage et à la prévision relative à une convention spéciale, il fut donc signé le même jour, entre l'Empire Britannique, la France, l'Italie, le Japon, la Bulgarie, la Grèce, la Roumanie, la Russie, l'Etat Serbe-Croate-Slovène et la Turquie, une « Convention concernant le régime des Détroits » et comportant vingt articles et une annexe (22).

Au point de vue de la forme, la Convention est *ouverte*, c'est-à-dire que les Etats non signataires peuvent y adhérer. Même d'après l'article 19, les Hautes Parties Contractantes s'engagent à déployer « tous leurs efforts pour amener les puissances non signataires à adhérer à la présente Convention » (23).

La Convention entrera en vigueur le même jour que l'entrée en vigueur du traité de paix ; du moins ceci concerne les Etats qui ont signé les deux actes. Pour les Etats qui n'ont signé que la Convention, c'est-à-dire

(21) Le Fur et Chklaver, Recueil de textes de droit international privé, 2^{me} éd., Paris 1934, p. 759.

(22) Le Fur et Chklaver, *loc. cit.*, p. 821 à 830.

(23) Le Fur et Chklaver, *loc. cit.*, p. 829.

pour la Bulgarie et la Russie, qui n'auraient pas encore ratifié la Convention, bien que les autres puissances aient ratifié le traité de paix, la Convention ne produit effet à leur égard qu'à dater du dépôt de leur ratification, dépôt « qui sera notifié aux autres puissances par le Gouvernement de la République Française » (24).

Le Traité de Lausanne et cette Convention furent ratifiés le 24 août 1923 par la Grande Assemblée Nationale de Turquie (25).

Voyons maintenant **les solutions de fond**. Le statut posé par la Convention de Lausanne s'analyse en quatre idées fondamentales :

- 1) le principe de la liberté de passage ;
- 2) la démilitarisation des Détroits ;
- 3) l'internationalisation ;
- 4) les sanctions prévues contre les violations du statut établi.

1) Le principe de la liberté de passage.

Le principe posé par la Convention de Lausanne est à retenir, non seulement parce qu'il constitue la base du régime juridique des Détroits après 1923, mais parce qu'il est tellement important qu'on a cru nécessaire de l'insérer deux fois. En effet, l'article 1^{er} de la Convention (26) reproduit sur ce point le texte de l'article 23 du traité de paix déjà cité : « Les H.P.C. sont d'accord pour reconnaître et déclarer le principe de la liberté de passage et de navigation par mer et dans les airs, dans les Détroits des Dardanelles, la mer de Marmara et le Bosphore, ci-après compris sous la dénomination générale de Détroits ».

(24) Voir l'article 20 de la Convention dans Le Fur et Chklaver, p. 830.

(25) Kemal Atatürk, Nutuk, p. 538.

(26) Le Fur et Chklaver, *loc. cit.*, p. 822.

Le principe de l'ouverture des Détroits se trouve donc consacré. C'est là le résultat, sinon de la transformation des facteurs politiques, du moins de l'évolution du droit des gens moderne en vue d'établir un régime juridique uniforme pour les Détroits et canaux maritimes.

Cependant, certaines réserves ont été établies dans l'intérêt de la Turquie, pour lui assurer sa sécurité et la défense de son territoire, contre un agresseur qui chercherait à profiter de la liberté des Détroits.

Ces réserves sont contenues dans l'annexe jointe à l'article 2 de la Convention (27).

En temps de guerre, *la Turquie étant neutre*, elle ne peut prendre aucune mesure susceptible d'entraver la navigation des Bâtiments de guerre et de commerce dans les Détroits « dont les eaux et l'atmosphère doivent rester entièrement libres, en temps de guerre... aussi bien qu'en temps de paix », dit la Convention. Si la Turquie ne peut point mettre les Détroits en état de défense, elle a pourtant le droit, en ce qui regarde le ravitaillement et les réparations des bâtiments de guerre, de se prévaloir des dispositions de la Convention XIII de La Haye, (1907) concernant la neutralité maritime. Il sera d'ailleurs « interdit aux bâtiments de guerre et aéronefs militaires des belligérants de procéder à aucune capture, d'exercer le droit de visite et de se livrer à aucun acte d'hostilité dans les Détroits » (28).

Une seconde série de réserves est tirée du *cas où la Turquie serait belligérante*. Dans ce cas, la Turquie aura pleine liberté de prendre les dispositions qui lui plaisent pour interdire aux navires ennemis l'utilisation des Détroits. Aucune atteinte n'est portée au droit du Gouver-

(27) Le Fur et Chklaver, *loc. cit.*, p. 822-825.

(28) Le Fur et Chklaver, *loc. cit.*, p. 824.

nement d'Ankara d'appliquer aux navires ennemis les mesures qu'il jugera nécessaires, du moment que ces mesures ne débordent pas le cadre admis par le droit international.

Vis-à-vis des neutres, les Détroits sont libres à leur navigation, si toutefois le navire n'assiste pas l'ennemi « notamment en transportant de la contrebande, des troupes ou des ressortissants ennemis ». D'ailleurs les autorités turques pourront visiter ces bâtiments neutres et s'assurer de leur contenu.

Seulement les mesures prises par la Turquie pour défendre l'accès des Détroits aux bâtiments ennemis ne doivent pas être de nature à interdire le libre passage des bâtiments neutres : à cet effet « la Turquie s'engage à fournir auxdits bâtiments... les instructions ou pilotes nécessaires », ajoute la Convention (29).

L'annexe à l'article 2 envisage aussi *le temps de paix*. S'il s'agit d'un *navire de commerce*, y compris les navires-hôpitaux, yachts et bateaux de pêche, ainsi que les aéronefs non militaires « complète liberté de navigation et de passage », lit-on dans la Convention. Ces navires ne seront soumis à aucune formalité, quels que soient le pavillon et le chargement. Ils devront cependant se conformer aux dispositions sanitaires internationales. Au cas où ils recevraient des services directement rendus, « telles que les taxes de pilotage, phares, remorquage, etc... », ils devront les rémunérer et pour faciliter la perception de ces taxes, ils devront à l'entrée des Détroits, signaler aux postes indiqués par le Gouvernement ture, leur nom, leur nationalité, leur tonnage et leur destination (30).

Mais il peut s'agir également en temps de paix du

(29) Le Fur et Chklaver, *loc. cit.*, p. 829.

(30) Le Fur et Chklaver, *loc. cit.*, p. 822.

passage des bâtiments de guerre. Le principe de complète liberté de passage leur est appliqué sous certaines réserves. Contre l'éventualité d'une attaque soudaine, la Convention a eu soin de poser des règles en vue de maintenir une sorte d'équilibre entre les flottes des puissances riveraines de la Mer Noire et celles des non riverains qui voudraient avoir accès dans cette mer. Une puissance non riveraine ne peut faire passer à travers les Détroits un tonnage supérieur à celui de la flotte la plus puissante de la Mer Noire au moment du passage. C'est là le *maximum* du tonnage qu'on peut rentrer en Mer Noire. Mais la Convention a également prévu un *minimum* que chaque puissance a toujours le droit d'envoyer dans la Mer Noire, quelle que soit la force des Etats riverains de cette mer : ce minimum prévu consiste dans une force n'excédant pas trois bâtiments, dont aucun ne dépassera 10.000 tonnes.

C'est la *Commission des Détroits*, créée par l'article 10 de la Convention, qui a compétence pour effectuer le calcul du tonnage des bâtiments de guerre qui peuvent passer par les Détroits, à destination de la Mer Noire.

Si les bâtiments de guerre ont complète liberté de passage de jour et de nuit, il n'en est pas moins vrai que la durée de passage est limitée par le § 4 de l'annexe jointe à l'article 2 : « En aucun cas les bâtiments de guerre en transit dans les Détroits ne devront, sauf en cas d'avaries ou de fortune de mer, y séjourner au-delà du temps qui leur est nécessaire pour effectuer leur passage, y compris la durée du mouillage pendant la nuit, si la sécurité de la navigation l'exige » (31).

Enfin le § 5 de l'annexe à l'article 2 prescrit que le régime d'internationalisation ne s'applique point aux

(31) Le Fur et Chklaver, *loc. cit.*, p. 825.

ports de la Turquie ou des Etats riverains de la Mer Noire, qui peuvent édicter tels règlements qu'ils jugeront nécessaires en ce qui concerne la visite et la durée du séjour des bâtiments étrangers dans leurs eaux intérieures, ainsi que l'atterrissage des aéronefs dans leurs aérodrômes.

Quant au régime de circulation de la flotte turque, il est fixé par l'article 17 de la Convention : « Les dispositions de la présente convention ne porteront pas atteinte au droit de la Turquie de faire circuler librement sa flotte dans les eaux turques » (32). Les bâtiments tures ont donc complète liberté de passage en tout temps, et cela sans être soumis à n'importe quelle restriction.

2) La démilitarisation des Détroits.

La démilitarisation des Détroits mit aux prises les défenseurs des trois thèses citées plus haut. De par leur position naturelle, les Détroits offraient de grandes facilités pour l'organisation de la défense. Il s'agissait d'assurer d'une manière effective la liberté de passage posée comme principe. Les puissances alliées pensaient que tant que la Turquie n'était pas subordonnée à une servitude internationale qui l'empêchât de tenir les Détroits sous la menace de ses armes, cette liberté de passage ne serait qu'une fiction. La délégation russe ne voulait pas d'un régime de démilitarisation, et invoquait comme arguments, la souveraineté et les nécessités de la défense nationale de la Turquie.

Quant à Ismet Pacha, il consentait à des concessions de principe, mais altérait ces dernières par des exceptions et des compensations telles, que cela ruinait pour ainsi dire les projets des alliés. « Que reste-t-il de cette

(32) Le Fur et Chklaver, *loc. cit.*, p. 823.

démilitarisation ? déclarait M. Barrière, représentant français. Il n'en reste guère qu'un symbole : symbole de paix, symbole d'accueil loyal et confiant, hommage rendu par le peuple ture à la paix universelle à laquelle aspire le monde » (33).

Voilà maintenant le résultat des débats :

En quoi consiste d'abord la démilitarisation ? C'est l'article 6 (34) qui répond à cette question : elle consiste dans le fait que dans certains territoires déterminés par l'article 4 (35) et qui appartiennent en partie à la Turquie et en partie moindre à la Grèce, « il ne devra y avoir aucune fortification, aucune installation permanente d'artillerie, d'engins d'action sous-marine autres que les bâtiments sous-marins, ni aucune installation d'aéronautique militaire, ni aucune base navale ». L'article mentionne encore qu'on ne peut garder comme force armée que des forces de police et de gendarmerie qui sont nécessaire au maintien de l'ordre ; l'armement de ces forces est strictement déterminé par cet article.

Il est prévu que ces règles ne s'appliqueront que sous réserve des dispositions de l'article 8 (36) qui prescrit qu'à Constantinople et dans ses environs immédiats une garnison de 12.000 hommes pourra être maintenue pour les besoins de la capitale, et qu'on pourra y garder un arsenal et une base navale. L'article 6 de la Convention laisse aussi au Gouvernement d'Ankara la faculté de prendre certaines mesures militaires intéressant sa défense. Il laisse en particulier le soin à la Turquie de « faire passer en transit ses forces armées dans les zones et îles démilitarisées du territoire ture, ainsi que dans

(33) Livre Jaune, tome I, p. 192.

(34) Le Fur et Chklaver, *loc. cit.*, p. 826.

(35) Voir les zones désignées dans cet article dans Le Fur et Chklaver, *loc. cit.*, p. 825-826.

(36) Le Fur et Chklaver, *loc. cit.*, p. 827-828.

les eaux territoriales où la flotte turque aura le droit de mouiller ». De plus « les aéronefs tures pourront survoler les eaux des Détroits et les zones démilitarisées du territoire turc et y atterrir ou amerrir partout en toute liberté ».

3) Internationalisation.

Si dans l'esprit des négociateurs de Lausanne la démilitarisation devait constituer la garantie du libre passage, l'internationalisation — instaurée par la création de la « Commission des Détroits » (37), organe international placé sous les auspices de la Société des Nations — devait en former le contrôle et faire respecter les clauses concernant le passage des navires de guerre dans les Détroits. Cette Commission, présidée par un représentant de la Turquie — à la différence des dispositions du Traité de Sèvres — comprend les représentants de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, du Japon, de la Bulgarie, de la Grèce, de la Roumanie, de la Russie, de l'Etat Serbe-Croate-Slovène, en tant que Puissances signataires de la Convention. Les Etats-Unis et les Etats indépendants riverains de la Mer Noire non mentionnés dans cette énumération, pourront avoir un représentant à la Commission, à la condition toutefois d'adhérer à cette Convention. Cette Commission sera instituée à Constantinople.

Les gouvernements alliés avaient présenté un projet primitif concédant des pouvoirs extrêmement étendus à cet organisme. Elle serait chargée notamment de l'organisation des services publics internationaux nécessités par le transit (éclairage, pilotage, remorquage, etc.), du contrôle de la liberté de passage, du contrôle de l'exécution des clauses en matière de démilitarisation, de l'éla-

(37) Voir l'article 10 dans Le Fur et Chklaver, *loc. cit.*, p. 828.

boration des règlements nécessaires à l'accomplissement de sa mission (38).

Ce projet rencontra la résistance d'Ismet Pacha. Celui-ci n'était pas d'accord avec les Alliés quant aux pouvoirs de la Commission de contrôler la démilitarisation. Il protesta contre une telle attribution, disant qu'elle constituerait une atteinte à la souveraineté turque, atteinte d'autant plus inutile que si son pays élevait des fortifications dans les zones interdites par la Convention, ceci ne serait pas sans être su.

Il protesta également contre l'attribution des services publics de transit, arguant du fait qu'ils constituent des attributions administratives qui ne pourraient dépendre que de l'administration turque.

Il protesta enfin, contre le pouvoir de réglementation de la liberté de passage, qu'on voulait concéder à la Commission, en rappelant que ce droit de passage était suffisamment réglementé par les clauses de la Convention elle-même.

Sur toutes ces demandes, l'argumentation du délégué ture reçut un accueil favorable, de sorte qu'il n'est resté qu'un domaine assez restreint pour l'exercice de la compétence de la Commission.

La Commission exerce ses attributions sur les eaux des Détroits. Quelles sont ces attributions ?

Elles sont fixées par l'article 14 : « La Commission sera chargée d'assurer que sont dûment observées les dispositions concernant le passage des bâtiments de guerre et aéronefs militaires, dispositions faisant l'objet des paragraphes 2, 3 et 4 de l'annexe jointe à l'article 2 » (39).

Nous avons étudié plus haut les paragraphes en ques-

(38) Voir ce projet dans le Livre Jaune, tome I, p. 200.

(39) Le Fur et Chklaver, *loc. cit.*, p. 828.

tion. Ils ont trait au passage des bâtiments de guerre, des sous-marins, des aéronefs militaires et à la limitation de la durée de passage de ces bâtiments. L'une des principales attributions de la Commission consistera dans la détermination des forces admises dans la Mer Noire. Elle demandera aux Puissances riveraines de cette mer, le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet de chaque année, le nombre de bâtiments de guerre que chacune d'elles possède. Elle informera alors les Puissances intéressées, chaque fois qu'un changement interviendra dans la composition de ces forces.

L'article 16 de la Convention reconnaît qu'« il appartiendra à la Commission d'élaborer les règlements qui seraient nécessaires à l'accomplissement de sa mission ». Mais la nature de cette mission n'est pas susceptible d'attribuer à la Commission un pouvoir réglementaire aussi large qu'on est tenté de le croire.

Enfin, comme elle exerce sa mission sous les auspices de la Société des Nations, elle lui « adressera chaque année un rapport rendant compte de l'accomplissement de sa mission et fournissant par ailleurs tous renseignements utiles au point de vue du commerce et de la navigation ».

On voit en somme que la Commission des Détroits créée par le Traité de Sèvres est maintenue, mais de nom seulement, par le Traité de Lausanne. Combien sont loin les pouvoirs que lui avait octroyés le premier de ces traités ?

4) Les sanctions contre les violations du statut établi.

Une fois la liberté et la démilitarisation des Détroits assurées, il s'agissait d'établir une garantie internationale contre une agression éventuelle dirigée dans le but de supprimer cette liberté ou de violer le territoire turc.

Dans pareilles circonstances, l'article 18 préconisait le système suivant : Le statut établi sera placé sous la protection de la Société des Nations ; « les H.P.C. et dans tous les cas la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Japon, les (les violations du statut) empêcheront conjointement par tous les moyens que le Conseil de la S.D.N. décidera à cet effet ». Par cette disposition de l'article 18, le problème des Détroits se trouvait lié à la question plus générale de l'organisation internationale et de la garantie de la paix.

La délégation turque pensait que si elle avait consenti à la démilitarisation des Détroits, c'est qu'elle espérait obtenir une garantie plus effective. Les Turcs seraient plutôt partisans d'un pacte de garantie ainsi conçu : « Les Puissances signataires s'engagent individuellement et collectivement à respecter et à faire respecter, en temps de paix comme en temps de guerre, l'inviolabilité des Détroits. Tout acte de guerre commis par une Puissance étrangère quelconque dans la région des Détroits, ainsi que dans la Mer de Marmara sera considéré comme portant atteinte à l'inviolabilité prévue... Dans une telle éventualité, la Turquie prendra toutes les mesures en vue d'empêcher lesdits actes ; sur sa demande, les Puissances sus-mentionnées devront, de leur côté, les empêcher conjointement par tous les moyens dont elles disposent » (40).

Mais les Alliés préférèrent éviter un tel pacte et rattachèrent l'un à l'autre les deux problèmes de la liberté de passage et de la sécurité de la Turquie ; ils pensaient qu'une menace par la force dirigée contre les zones démilitarisées, constitue également une menace contre les Détroits. La garantie donnée à la liberté des Détroits étant d'un caractère plus large, elle constitue-

(40) Livre Jaune, tome I, p. 225.

rait également une garantie du territoire turc. Le pacte spécial suggéré par Ismet Pachat serait donc inutile, affirmaient les Alliés.

En plaçant le respect de ces clauses sous la protection de la S.D.N., la Convention attribuait à ce dernier organisme une fonction aussi importante que délicate. Dans l'esprit de cet article, ceci permettrait à la Turquie de préparer son admission future au sein de la Société des Nations, ce qui lui assurerait le bénéfice de la garantie générale posée par l'article 10 du Covenant. Les Alliés croyaient à cette époque que cette garantie générale aurait une autorité plus efficace qu'un pacte particulier qui constituerait une alliance défensive entre plusieurs Etats. C'est pour cette raison que M. Barrère déclarait : « ...Le Gouvernement turc comprendra qu'en plaçant le régime des Détroits sous les auspices de la Société des Nations, on le met ainsi sous la sauvegarde du sentiment public général que peu de pays, j'en ai la conviction, oseraient braver » (41).

Ainsi la garantie jouera « si une violation des dispositions sur la liberté de passage, une attaque inopinée, ou quelque acte de guerre ou menace de guerre venaient à mettre en péril la liberté de la navigation des Détroits ou la sécurité des zones démilitarisées ».

Ces termes sont larges et laissent à supposer que l'action du Conseil de la S.D.N. est susceptible de s'exercer préventivement, sans attendre une agression ou un acte d'hostilité déterminé. En tous les cas, la garantie *doit* jouer dès la constatation de ces actes ; c'est là une obligation pour le conseil. Il n'y a pas d'équivoque sur ce point, puisque l'article 18 dit « la S.D.N. décidera à cet effet ».

Si donc le Conseil est obligé de se décider pour

(41) Livre Jaune, tome I, p. 192.

l'adoption des mesures à prendre en vue d'empêcher les actes de belligérance, il est pourtant libre quant au choix de ces mesures. Celles-ci peuvent aussi bien être d'ordre matériel et moral, spécial ou général, militaire ou économique : tout cela est une question de nuances et d'opportunités.

Quant à la procédure du fonctionnement de cette garantie obligatoire, il faut reconnaître qu'elle est assez vague et assez imprécise, de sorte qu'elle peut prêter à équivoque.

Comment sera saisi par exemple le Conseil de la S.D.N. ? Attendra-t-il la réclamation d'une Puissance signataire pour se débattre sur les sanctions à prévoir ? Pourra-t-il, dans un sens opposé, se saisir par lui-même dès qu'il constatera des actes d'hostilité dans les Détroits ou les zones démilitarisées ?

Le projet allié était partisan du premier système. En écartant ce procédé, il semble que la Conférence paraît reconnaître au Conseil de la S.D.N. le pouvoir de se saisir d'office. Dans ce cas, le Conseil décide conformément à l'article 5 du Covenant, c'est-à-dire que c'est la règle de l'unanimité des voix qui sera en vigueur dans les décisions du Conseil.

A supposer que l'unanimité des voix soit réalisée, il reste à résoudre le problème de l'exécution des décisions prises par le Conseil. Le projet allié prévoyait une action collective qui fonctionnerait lorsqu'il y aurait une décision du Conseil et une action individuelle qui fonctionnerait à défaut de la réunion de l'unanimité des voix. L'article 18, repoussant cette distinction, n'a reconnu qu'une action collective des Puissances.

Or, l'exécution de cette action collective est confiée aux « Hautes Parties Contractantes et dans tous les cas à la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Japon », dit l'article 18. Faut-il admettre alors que la décision du

Conseil sera communiquée à tous les signataires, qu'il faudra attendre la décision de ceux-ci, et qu'en cas de réponse défavorable, accorder le droit d'agir aux quatre Puissances nommément désignées? Ou faut-il croire que ces quatre Puissances pourront agir tout de suite après la réception des décisions du Conseil?

La première de ces deux interprétations créerait une procédure longue et compliquée. La seconde risquerait d'avoir parfois une efficacité relative. Supposez que les quatre Puissances citées ne puissent pas se mettre d'accord pour mener une ligne de conduite commune et que l'une d'elles refuse d'agir. Dans une telle éventualité, il n'y aurait plus d'action collective, « conjointe » comme le dit l'article 18, et les clauses de celui-ci se trouveraient méconnues.

On voit ainsi, par les diverses interprétations auxquelles peuvent prêter les dispositions de l'article 18, combien se trouve assoupli et maniable, le système des sanctions prévues contre la violation du statut posé par la Convention de Lausanne.

TITRE II

LA SOLUTION ACTUELLE DU PROBLÈME DES DÉTROITS

CHAPITRE PREMIER

L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE TURQUE APRÈS LA CONVENTION DE LAUSANNE

A. — LES PREMIÈRES MANIFESTATIONS DE CETTE POLITIQUE.

Nous avons pu étudier dans le chapitre précédent les dispositions de la Convention de Lausanne. Tout au cours de son exposé, nous avons déjà adressé certaines critiques à cette Convention. Nous avons particulièrement signalé certaines clauses susceptibles de menacer la sécurité du peuple ture. Nous avons dit, par exemple, que le calcul du tonnage des navires de guerre qui peuvent traverser les Détroits, constitue un des pouvoirs reconnus à la Commission des Détroits. Or, cette disposition, loin de créer un équilibre permanent entre les

forces navales dans la Mer Noire, ne crée, en réalité, qu'un équilibre provisoire au moment du passage : rien ne défend par exemple le fait que plusieurs Puissances maritimes envoient successivement dans la Mer Noire leur flotte, dont chacune sera égale à la flotte riveraine la plus forte.

Le régime de démilitarisation, on l'a vu, entraînait avec lui plusieurs reproches quant à la défense de la Turquie. Si celle-ci reste neutre, les Puissances signataires s'engagent à garantir l'inviolabilité des régions démilitarisées. Et encore, comme on l'a remarqué, le mode de fonctionnement de cette garantie demeure-t-il bien souple et élastique.

Supposons que la Turquie soit entraînée dans une guerre. Le mécanisme de garantie ne fonctionne plus. La Turquie reste seule : mais il est trop tard, car le danger est déjà à la porte et le Gouvernement turc ne dispose d'aucun moyen pour y parer. Dans le cas d'une attaque brusque, les Turcs n'auraient pas le temps de se mettre sur la défensive dans une région dépourvue de moyens d'action militaire.

Certes, la garantie générale de l'article 10 du Pacte pourra jouer, dira-t-on. Mais quelle est la portée pratique de cet article ? On a vu le peu d'efficacité et l'incertitude de son fonctionnement théorique, et les événements des dernières années ont prouvé que pratiquement cette garantie se réduisait à rien.

Le système de démilitarisation, tel qu'il a été organisé à Lausanne, ne servait en somme que les intérêts des Puissances maritimes, mais compromettait sérieusement la sécurité de l'Etat riverain, en tant que pays souverain. Tout en reconnaissant la liberté de passage à travers les Détroits, un système qui ferait confiance à la Turquie quant à la garantie de cette liberté, qui reconnaîtrait au Gouvernement d'Ankara le droit de pro-

céder à la défense des Détroits par ses propres moyens, un système donc qui permettrait la remilitarisation des Détroits, ne pourrait répondre qu'aux légitimes soucis du peuple ture, tout en servant les intérêts des autres Puissances.

Le statut arrêté à Lausanne comptait donc plusieurs lacunes, notamment en ce qui concerne la sûreté de l'Etat riverain. Ces lacunes ont été critiquées dans la doctrine, dès 1923, ce qui permettait de prévoir que la Convention de Lausanne ne pourrait pas vivre longtemps, surtout si les circonstances venaient à changer.

Plusieurs ouvrages parus de 1923 à 1936 n'ont cessé d'adresser des critiques amères au régime de Lausanne ; nous ne retiendrons pour mémoire que certains extraits de deux d'entre eux : « La Convention de Lausanne constitue-t-elle la solution finale de la question des Détroits ? », écrivait-on déjà trois ans après sa conclusion. Et l'auteur de répondre : « Nous ne le croyons pas. L'acte de Lausanne n'est pas conforme aux intérêts du peuple ture, car en démilitarisant les Détroits, il prive la Turquie des moyens de défense de son territoire et par là facilite l'agression éventuelle des escadres ennemies contre les côtes turques et la ville de Constantinople » (1).

Un autre auteur concluait ainsi l'ouvrage qu'il avait rédigé en 1928 : « La nouvelle solution de la question des Détroits n'est pas définitive ; elle est suspensive. Le gage de sa vitalité ne peut être par conséquent que la loyauté de la Turquie ; loyauté dans l'observation de la neutralité nécessaire et des obligations dont elle se trouve chargée. Mais il est de bon sens que pour qu'on soit en droit de demander à la Turquie cette loyauté, il faudrait d'abord lui assurer la défense et la sécurité de

(1) Kassim Kassimoff, *La Russie et les Détroits*, Paris, 1926.

son territoire, qu'elle consent à mettre au service de la communauté internationale... Et nous avons la ferme confiance en la Turquie moderne, laquelle comprenant la grandeur de son rôle dans la politique de la paix mondiale, inspirera pleine confiance en sa loyauté aux Puissances les plus méfiantes à son égard et par ce fait même, le problème des Détroits trouvera à l'avenir la solution que nous souhaitons » (2).

Ces opinions représentent bien la majorité de la pensée des auteurs qui ont écrit à ce sujet.

L'opinion publique turque sentait également l'inquiétude créée par la démilitarisation des Détroits (3), et cela ne pouvait avoir que des répercussions sur la politique extérieure à suivre par les hommes d'Etat tures.

La Convention de Lausanne avait été signée dans des circonstances essentiellement différentes de celles de 1936. En effet, tout le monde avait foi, en 1923, dans le règlement pacifique des conflits internationaux. Il n'y aurait plus de guerre ; le Pacte Briand-Kellog la condamnait dès 1928 ; chacun nourrissait l'espoir d'un désarmement général ; la Société des Nations prêchait le système de la sécurité collective et tous les pays semblaient dire adieu aux anciennes ententes particulières offensives et défensives. Bref tout semblait rose dans le monde politique et diplomatique.

(2) Ali Fuad, *La Question des Détroits*, Paris, 1928.

(3) Nous ne citerons pour le prouver qu'un petit exemple bien significatif : le Professeur Bilsel s'exprimait ainsi dans une conférence faite le 15 avril 1936 en présence de toute la jeunesse universitaire d'Istanbul : « La démilitarisation a pesé très lourdement sur la nation turque, sur l'honneur turc. Depuis 1923, j'enseigne le traité de Lausanne, je l'analyse chaque année en présence de centaines de mes élèves. Je fais attention chaque année : les élèves qui écoutent avec intérêt, avec orgueil, dirai-je, les dispositions de ce traité qui constitue la base de nos relations internationales, perdent ce sentiment et deviennent graves quand j'aborde les clauses relatives aux Détroits. C'est ce mépris de la jeunesse qui vient ainsi fixer le sort de la démilitarisation ». Voir le texte de cette Conférence dans « *Universite Konferanslari* », pages 389-403, Istanbul, 1937.

Mais l'évolution des faits qui devaient se produire à partir de la fin de 1932 apportèrent un cruel démenti à tous ces espoirs et amenèrent tout naturellement le Gouvernement ture à demander une révision de la Convention de Lausanne dans le sens de la sauvegarde des intérêts tures.

Le premier indice de ce sentiment révisionniste s'est manifesté le 24 mars 1933 à la Conférence pour la réduction et la limitation des armements, lors de la discussion générale du projet de convention soumis par la délégation du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Le représentant du Gouvernement d'Ankara attirait l'attention sur le fait « qu'il existe dans le Traité de Lausanne des dispositions d'ordre militaire relatives aux Détroits qui doivent naturellement subir le même sort que les clauses militaires des traités de paix signés à la suite de la Grande Guerre ».

Le même sentiment s'est manifesté une deuxième fois, le 23 mai 1933, dans la séance de la Commission générale de la Conférence. La discussion était engagée autour de l'article 19 du projet présenté par la délégation britannique, qui prévoyait la suppression de l'artillerie lourde terrestre et laissait subsister l'artillerie lourde maritime. M. Rüstü Aras s'empressait de déclarer que l'adoption de cet article viendrait compromettre la sécurité des Détroits, en raison même des zones démilitarisées créées en 1923 par la Convention de Lausanne. Le maintien de ce régime serait une injustice vis-à-vis de la Turquie. Celle-ci a toujours tracé sa ligne politique extérieure à suivre en se conformant au principe juridique de l'égalité des droits. Si le projet britannique est admis, concluait le ministre des affaires étrangères ture, il sera un devoir pour le Gouvernement ture de le compléter en lui adjoignant certaines clauses relatives au régime militaire des Détroits. Et il ajoutait : « Il est

hors de doute, ...qu'on apporte un changement radical au statut des Détroits, soumis à un régime spécial par le Traité de Lausanne. En effet, la suppression des canons lourds de campagne et la limitation des armement aériens, mettraient les Détroits dans un état d'insécurité plus grand qu'à l'heure actuelle » (4).

La Conférence pour la réduction et la limitation des armements ayant échoué, on ne revint pas sur la question pour un certain moment.

En mars 1935, la conscription était rétablie en Allemagne. Le 17 avril 1935, M. Rüstü Aras déclarait au Conseil de la S.D.N. que les clauses militaires relatives aux Détroits « présentent un caractère discriminatoire et créent une situation inégale au détriment de la Turquie. De plus, cette inégalité subsiste nonobstant les profondes modifications survenues dans les circonstances qui ont présidé à l'acceptation de ces clauses et les changements essentiels auxquels les circonstances peuvent encore être sujettes ». M. Aras invoquait certains arguments à l'appui de sa thèse. Il expliquait en substance, que comme tout Etat, il était nécessaire pour la Turquie d'assurer sa propre sécurité. Il ne voyait pas surtout de raison à ce que son Etat, fidèle à son principe « Paix dans le pays, paix dans le monde », associé à tous les efforts pour le raffermissement de la paix, subisse un traitement inégal quant « à la défense de son existence ».

Un nouvel appel de la Turquie se faisait entendre le 14 septembre 1935, à la huitième séance plénière de l'Assemblée de la S.D.N. : « Les clauses militaires qui concernent cette zone (les zones démilitarisées des Détroits) portent un grave préjudice à la défense côtière de la Turquie et à la sécurité de passage et de transport entre les deux parties de son territoire. De plus, cette

(4) Livre Rouge relatif à la Conférence de Montreux, p. 3.

situation subsiste en dépit des profondes modifications survenues dans les circonstances qui ont présidé à l'acceptation des clauses en question et des changements essentiels qui peuvent encore se produire dans ces circonstances. A ce sujet, je tiens à mettre clairement en évidence le point suivant : dans le cas où des changements surviendraient dans la situation déterminée par les traités existants, la Turquie se verrait dans l'obligation d'en faire dépendre des modifications conséquentes dans le régime militaire des Détroits » (5).

Les réponses reçues par les Turcs dans leurs efforts déployés à la Conférence pour la réduction et la limitation des armements, au Conseil ou à l'Assemblée de la S.D.N., et particulièrement les répliques des membres de ces deux dernières instances, laissaient l'impression que les appels du gouvernement du Général Ismet İnönü produisaient leur écho.

B. — LA NOTE DU 11 AVRIL 1936.

A la fin d'octobre 1935, la tension méditerranéenne s'aggrave. Rien ne laisse prévoir une détente : loin de là, le 18 novembre 1935, les sanctions édictées par la S.D.N. contre l'Italie fonctionnent. Le 7 mars 1936, le Traité de Locarno est unilatéralement dénoncé par l'Allemagne. Le Traité de Versailles est déchiré : c'est l'occupation de la Rhénanie.

L'incertitude et le réarmement en Méditerranée croissent. Dans la campagne d'Éthiopie, l'Italie s'annonce victorieuse. Cette victoire a des répercussions dans le statut de la Méditerranée orientale. Une des conséquences du conflit italo-éthiopien est la mise à l'ordre du jour du problème des Détroits.

La Turquie s'inquiète des événements qui s'obscurcis-

(5) Livre Rouge, p. 4.

sent de jour en jour. L'application de l'article 18 de la Convention de Lausanne, déjà douteuse quant à la garantie qu'elle est susceptible de fournir à la sécurité des Détroits, s'avère d'autant plus douteuse en 1936.

Aussi, par une note du 11 avril 1936 (6), envoyée aux signataires de la Convention de Lausanne, la Turquie expose ses arguments en faveur d'un remaniement de la Convention des Détroits et informe ces Puissances qu'elle est « prête à entamer des pourparlers en vue d'arriver à bref délai à la conclusion d'accords destinés à réglementer le régime des Détroits dans des conditions de sécurité indispensables à l'inviolabilité du territoire ture et dans l'esprit le plus libéral pour le développement constant de la navigation commerciale entre la Méditerranée et la Mer Noire ».

La lecture de ce document nous laisse l'impression qu'il est rédigé sous l'inspiration de cinq idées directrices.

a) *La situation de l'Europe de 1936 est différente de celle de l'Europe de 1923.* L'une des tendances de l'époque de 1923 était le désarmement et « son organisation politique devait uniquement se fonder sur les principes immuables du droit consacrés par les engagements internationaux ». Les forces militaires dont on disposait en 1923 étaient moins redoutables qu'à l'heure actuelle.

Etant donné l'assurance que lui accordaient à l'époque l'article 18 de la Convention des Détroits et l'article 10 du Covenant, la Turquie avait signé à Lausanne les clauses restrictives des Détroits. « Depuis lors, la situation qui existait dans la Mer Noire est arrivée à présenter un aspect de concorde en tous points rassurant, cependant qu'un état d'incertitude s'installait peu

(6) Voir ce document dans « L'esprit international », juillet 1936, p. 425-528.

à peu en Méditerranée », ajoutait la note. Faisant allusion à la course aux réarmements, elle constatait que depuis ce changement complet des conditions, « la seule garantie devant obvier à l'insécurité totale des Détroits vient à son tour de disparaître », que face à une menace de conflagration générale, « la Turquie par son point le plus vulnérable se trouve exposée aux pires dangers sans nulle contre-partie, de cette insécurité inquiétante ».

b) *Les garanties prévues en 1923 sont devenues inopérantes en 1936.* La Turquie avait consenti en 1923 à la démilitarisation des Détroits, en se basant sur les garanties qu'on lui avait octroyées à Lausanne ; « ...sans une assurance effective pratique et efficace, il n'aurait pu être imposé à la Turquie une diminution de sa souveraineté sur une portion de son territoire dont la sécurité est indispensable à celle de l'ensemble du pays », est-il écrit dans la note. Or s'il s'avérait des doutes ou des incertitudes quant à la mise en marche de cette garantie, il se trouverait un déséquilibre dans toute la Convention au préjudice de la Turquie, principale intéressée, et aussi de la paix européenne.

La note se base sur l'expérience acquise par les crises politiques actuelles, pour prouver que le mécanisme de la garantie collective met trop de temps pour fonctionner et qu'une décision qui apparaîtrait tardivement ne servirait qu'à faire perdre dans la majorité des cas, le bénéfice d'une action internationale.

La Turquie n'avait pas attaché une importance sérieuse quant à la garantie collective éventuelle que lui fourniraient les signataires de la Convention de Lausanne ou les membres de la S.D.N., le jour où elle ferait partie de cet organisme. « Seule la garantie conjointe des quatre Grandes Puissances (7) lui avait paru suscep-

(7) France, Grande-Bretagne, Italie et Japon.

tible d'assurer dans des conditions alors minima la sécurité indispensable de son intégrité territoriale ».

Le Gouvernement d'Ankara constatait que la position de ses quatre garants de la sécurité des Détroits vis-à-vis de la S.D.N. avait changé. Et d'abord le 27 mars 1933, le Japon avait notifié son retrait de la S.D.N. La position de l'Italie, après le conflit italo-éthiopien, prêtait lieu à des doutes. La note soulignait également que les circonstances particulières rendait pour le moins douteux la collaboration militaire et efficace de ses garants devant l'objectif qui leur est assigné. Ceci faisait sans doute allusion au fait qu'après la guerre d'Ethiopie, une collaboration entre la France et la Grande-Bretagne d'une part, l'Italie de l'autre, s'avérait sinon impossible, du moins incertaine. Affirmant la carence de toute garantie réelle, la note constatait sur ce point le bouleversement de « l'économie générale de la Convention de 1923 » et arguait qu'on ne peut demander à la Turquie de rester indifférente en face d'une telle situation.

c) *L'éventualité d'une menace spéciale ou générale de guerre.* C'est là une nouvelle considération invoquée par Ankara. La note prétend en effet que la Convention de Lausanne ne prévoit que les états de paix et de guerre, et dans cette dernière éventualité les cas où la Turquie serait neutre ou belligérante. Mais d'après le gouvernement du général Ismet İnönü il y aurait également lieu de prévoir le cas, « l'éventualité d'une menace spéciale ou générale de la guerre ». Dans une circonstance pareille, il aurait fallu reconnaître à la Turquie le droit de pourvoir à sa défense légitime. Ce problème est d'autant plus important que c'est le cas qui se pose aujourd'hui : celui « d'un état de guerre pouvant survenir inopinément et sans nulle formalité ». Cette lacune pouvait à elle seule, selon la note du 11 avril, « enlever son

efficacité aux garanties envisagées, quelle que soit la valeur de celles-ci ».

d) *La Turquie républicaine est animée, dès le premier jour de son fondement, d'un sentiment profond de respecter les traités.* Dans plusieurs circonstances, elle a prouvé son esprit de conciliation, sa fidélité à la parole donnée, son attachement sincère à la cause de la paix, qui a été apprécié par toutes les Puissances. Et comme conclusion de cette idée la note ajoute : « La sécurité que la Turquie a toujours assurée aux autres, elle est en droit de la réclamer pour elle ».

e) *Animée de l'esprit le plus libéral, la Turquie est prête à engager des négociations pour la révision de la Convention.* C'est là l'idée essentielle de la note, son but pour ainsi dire. Après avoir exposé son argumentation dans les quatre idées précédentes, le Gouvernement turc fait appel aux destinataires de cette note, en vue de régler le statut des Détroits dans des conditions susceptibles d'assurer la sécurité de la nation qui lui a confié la responsabilité de ses destinées.

Dans une Europe troublée, où la politique du fait accompli semblait se révéler à la mode et ne manquait pas d'atteindre effectivement le but proposé, le Gouvernement d'Ankara préféra présenter ses revendications en ayant recours à la forme juridique, le plus loyal et le plus correct des procédés : il préféra dépêcher la note du 11 avril 1936 aux signataires de la Convention de 1923, pour les inviter à siéger et à décider autour du tapis vert, dans une atmosphère de bonne volonté et de compréhension mutuelle.

La note ne pouvait rester sans réponse : non seulement les prétentions turques étaient basées sur une nécessité absolue, mais elles tiraient également leur force de raisons juridiques. En effet, comme le reconnaît éga-

lement Anzilotti, la partie qui prétend le cas du *rebus sic stantibus* ne fait pas une proposition, mais elle affirme un droit. C'est à l'autre partie à reconnaître si les circonstances invoquées par son partenaire pour affirmer son droit existent réellement ou n'existent pas.

A la voix du Gouvernement turc, les autres Puissances signataires de la Convention de 1923 n'auraient pu faire la sourde oreille, d'autant plus que le Gouvernement d'Ankara avait choisi la voie idéale, la seule procédure conforme au droit international pour recevoir satisfaction dans ses prétentions. Le refus des Puissances n'aurait servi que comme argument aux auteurs du fait accompli. Leur acceptation a prouvé, pour la première fois après la Grande Guerre, qu'une révision pacifique d'un traité était possible, sans violer pour cela les principes reconnus par le droit des gens.

CHAPITRE II

L'ÉLABORATION DU NOUVEAU STATUT

La Conférence, qui tint sa première séance le 22 juin, devait grouper à Montreux les délégués de l'Australie, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, de la Bulgarie, de la France, de la Grèce, du Japon, de la Roumanie, de la Turquie, de l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes et de la Yougoslavie. Le Gouvernement italien ne s'était pas fait représenter, pour des motifs exposés dans une lettre adressée à la délégation turque et dont il a été donné lecture à la séance du 23 juin (1). Quant aux Gouvernements de l'Inde, de l'Union Sud-Africaine, du Canada, de la Nouvelle-Zélande et de l'Etat Libre d'Irlande, ils ont informé la Conférence des raisons pour lesquelles ils n'ont pas cru devoir assister à la Conférence. Mais tous eurent soin d'ajouter qu'une modification de la Convention de 1923, ou son abrogation, ne rencontrerait pas leur objection et qu'ils se conformeraient au futur statut des Détroits qui serait arrêté par la Conférence de Montreux (2).

(1) Voir le texte de cette lettre dans le Livre Rouge, p. 29-30.

(2) Voir les lettres adressées par les Gouvernements de l'Inde, de l'Union Sud-Africaine, de Nouvelle-Zélande, de l'Etat Libre d'Irlande, du Canada, respectivement aux pages 35, 36, 42, 119 et 120 du Livre Rouge.

A. — LA PROCÉDURE ADOPTÉE PAR LA CONFÉRENCE.

Il s'agit maintenant de nous éclairer sur la procédure adoptée par la Conférence, avant même de passer aux débats qui se déroulèrent dans son sein.

Cette procédure n'est pas compliquée. On eût soin d'éviter la constitution de commissions, de sous-commissions, de comités, de sous-comités, etc., qui n'auraient servi qu'à brouiller la tâche de la Conférence et à la prolonger inutilement. Dès la première séance, les représentants des divers pays avaient été saisis d'un projet de convention proposé par le Gouvernement de la République Turque, en vue de remplacer la Convention concernant le régime des Détroits, signée à Lausanne le 24 juillet 1923. Avant d'aborder la discussion de ce projet, la Conférence pût donc arrêter les grandes lignes à suivre et les moyens nécessaires pour mener à bien sa tâche.

Le bureau de la Conférence fut constitué dès la première séance, et sur la proposition de M. Titulesco, M. Stanley Bruce, délégué de l'Australie et Haut-Commissaire du Commonwealth d'Australie à Londres, fut nommé Président, tandis que M. Politis, délégué de la Grèce et envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire de ce pays à Paris, était appelé à la vice-présidence. M. Aghnides, Directeur de la section du désarmement au secrétariat de la S.D.N., occupait le siège de Secrétaire général de la Conférence. Enfin, toujours sur la proposition du Ministre des Affaires étrangères de Roumanie, M. Motta, chef du département politique fédéral suisse, qui avait présidé la première séance, fut élu Président d'honneur de la Conférence.

La constitution d'une commission de vérification des pouvoirs fut décidée à la deuxième séance. On résolut également de rédiger un communiqué détaillé, qui serait

lu et distribué à la fin de chaque séance aux représentants de la presse. M. Bruce proposa dans cette séance l'adoption du projet ture comme base de discussion. Sa proposition fut acceptée.

Il fut aussi créé un comité technique, présidé par M. Contzesco, délégué de la Roumanie, et un comité de rédaction dont la présidence fut confiée à M. Nicolas Politis.

Toutes les questions de principe, à caractère proprement politique, furent débattues au sein même de la Conférence, alors que les questions présentant une certaine spécialisation furent renvoyées au comité technique pour élucidation. Ainsi, selon la matière technique traitée, celui-ci se réunissait en groupant autour de la table les spécialistes de chaque délégation. Y avait-il un problème sanitaire à discuter : le Comité technique se composait des experts sanitaires de chaque pays. Devait-on traiter d'un problème relatif à l'aviation : le Comité technique comprenait alors des experts navals, des experts aviateurs. Il en était de même pour toute autre question, qu'elle soit d'ordre juridique, d'ordre militaire, d'ordre commercial, etc. Grâce à cette procédure sage, évitant la complexité pour adopter les moyens les plus simples d'aboutir à un résultat, la Convention de Montreux put être signée le 20 juillet 1936, au bout d'une période relativement restreinte (3).

B. — LES DÉBATS : LES THÈSES EN PRÉSENCE.

Il s'agit maintenant de pénétrer dans le fond même des discussions et d'étudier l'attitude prise par les diverses Puissances au cours des débats. Trois positions fondamentales sont à enregistrer :

(3) Voir le texte de la Convention de Montreux dans le Livre Rouge, p. 301-310.

1) La position prise par la Turquie, en tant qu'Etat riverain et propriétaire des Détroits ;

2) La position prise par les Etats riverains de la Mer Noire : leur thèse se trouve exposée par le représentant de l'U.R.S.S. En vertu du pacte franco-soviétique, la France soutient la thèse russe ;

3) La position prise par les Puissances étrangères, non riveraines des Détroits et de la Mer Noire, mais intéressées au trafic à travers les Détroits. Leur thèse se trouve exprimée dans le contre-projet britannique à l'avant-projet ture.

Il faut enfin discerner une attitude particulière, prise par le Japon.

Rappelons également que, bien qu'il existe des divergences de vue entre ces thèses, toutes sont d'accord pour reconnaître le principe de remilitarisation des Détroits, qui constitue l'une des demandes essentielles du Gouvernement d'Ankara. Nous allons donc voir chacune de ces thèses et une fois que nous les aurons exposées, nous pourrions facilement distinguer les divergences de points de vue et les efforts tentés pour les résoudre.

1) *Le projet ture.*

Le projet du Gouvernement ture (4) qui fut présenté dès la première séance sous forme de treize articles réunis en cinq questions, fut adopté comme base de discussion dès la deuxième séance. A la troisième séance, il fut décidé qu'on procéderait à son examen article par article et la discussion fut engagée aussitôt.

Ce projet reconnaissait le principe de la liberté des Détroits, mais il tendait à le limiter en tenant compte de certaines nécessités vitales pour la Turquie. Nous pouvons distinguer dans ce projet sept points fondamentaux :

(4) Livre Rouge, p. 285-287.

a) *Le droit pour la Turquie de remilitariser les Détroits et de maintenir des forces permanentes dans les zones jadis démilitarisées.* Une telle stipulation n'est pas mentionnée dans le projet turc, mais elle résulte du fait qu'en acceptant de se réunir à Montreux, les Puissances ont manifesté par là leur accord tacite sur ce point. M. Menemencioglu, secrétaire général du Ministère des Affaires étrangères de Turquie, notait d'ailleurs dans un exposé des motifs du projet, que c'est à dessein que son gouvernement avait « totalement négligé tout ce qui se rapportait, directement ou indirectement, aux clauses de démilitarisation de la Convention de 1923. Il est certainement inutile, disait-il, que j'insiste sur les motifs qui nous ont inspiré la suppression des clauses de démilitarisation..., étant bien entendu que son acceptation tacite a permis à la Conférence de Montreux de se réunir » (5).

b) *Suppression de la Commission des Détroits.* Cette clause n'apparaît pas non plus dans le projet turc, et aucune allusion n'est faite aux articles 10 à 16 de la Convention de Lausanne, relatifs à la Commission Internationale. Mais cette suppression résulte également du fait que dans une conférence réunie pour assurer la sécurité de la Turquie, la délégation de ce pays ne saurait présenter une proposition en ce sens, qui porterait atteinte à sa souveraineté et à son autorité. M. Rüstü Aras, ministre des affaires étrangères et président de la délégation turque, l'a clairement noté au cours des débats : « Elle (la délégation turque) assure qu'elle appliquera strictement et intégralement la convention et elle pense que l'existence de la Commission constituerait, en fait, une gêne morale pour elle et restreindrait sa responsabilité » (6).

(5) Livre Rouge, p. 30.

(6) Livre Rouge, page 105.

c) *Suppression de la garantie accordée par l'article 18 de la Convention de Lausanne.* Cette disposition fait aussi défaut dans le texte du projet ture, mais on la comprend tacitement. En 1923, la Turquie bénéficiait de la soi-disant garantie des signataires de la Convention de Lausanne, et du moins de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et du Japon. Pourquoi lui avait-on accordé cette garantie ? Pour la bonne raison que les Détroits avaient été démilitarisés et que la Turquie devenait de la sorte incapable de parer par elle-même à toute agression. Mais du moment qu'elle recouvrait le droit de les remilitariser, elle n'avait plus besoin de la jouissance de cette garantie.

d) Le projet ture réclamait également *la fermeture des Détroits à l'aviation tant civile que militaire.*

Cette disposition se trouve consignée dans la Section III, article 11, du projet ture (7) : « Les aéronefs civils et militaires ne peuvent pas survoler les Détroits, dit cet article ; leur passage entre la Méditerranée et la Mer Noire sera assuré conformément à la réglementation de la navigation aérienne en Turquie et par une route qui leur sera indiquée ». C'est là une demande tout à fait naturelle, vu qu'il ne pouvait être question de permettre le survol d'une zone fortifiée, surtout avec les moyens dont dispose actuellement l'aviation ; il s'agissait simplement d'une mesure de précaution envisagée par le Gouvernement d'Ankara. Par contre, la délégation turque s'engageait à accorder l'accès de la Mer Noire, à condition que les aéronefs suivent une route qui serait déterminée à travers le territoire ture et en conformité des règlements en vigueur dans ce pays sur la navigation aérienne.

e) Le projet ture réglementait *la liberté de passage*

(7) Livre Rouge, page 287.

des bâtiments de guerre des puissances riveraines de la Mer Noire et des autres Puissances, en fondant cette liberté sur une limitation à 14.000 tonnes des navires autorisés à franchir ensemble les Détroits, exception faite, et jusqu'à 25.000 tonnes, pour les grosses unités existantes des Puissances limitrophes de la Mer Noire : dans ce cas, le navire devrait effectuer la traversée isolément et après une autorisation préalable de la Turquie.

Le tonnage global de bâtiments de guerre appartenant aux Puissances non riveraines de la Mer Noire ne pourrait excéder le chiffre de 28.000 tonnes et les navires de ces Puissances qui se seraient rendus en Mer Noire seraient tenus de la quitter dans un délai maximum de quinze jours. C'était là un système beaucoup plus efficace que celui de 1923 où le tonnage global n'était pas limité par un chiffre, mais par le tonnage de la Puissance riveraine la plus forte. De plus, en 1923, ce droit étant reconnu à chaque Etat, l'ensemble des navires de guerre qui rentreraient en Mer Noire dépasserait le tonnage de la flotte la plus puissante de cette mer.

Selon le § *f* de l'article 6 du projet, les bâtiments de guerre traversant les Détroits, ne pourraient en aucun cas utiliser les aéronefs dont ils seraient éventuellement porteurs, et le § *g* du même article préconisait « qu'en aucun cas les bâtiments de guerre en transit dans les Détroits ne devront, sauf en cas d'avarie ou de fortune de mer, y séjourner au-delà du temps qui leur est nécessaire pour effectuer leur passage ». Le ravitaillement et la répartition de ces bâtiments seraient régis par les dispositions de la Convention XIII de La Haye de 1907, concernant la neutralité maritime. Comme l'a très bien fait remarquer M. Menemencioglu, on peut définir ces dispositions relatives au passage des

bâtiments de guerre par les mots « liberté dans la sécurité » (8).

f) Le projet ture prévoyait aussi dans son article 9 (9) *le cas où la Turquie se jugerait être en état de menace de guerre*. C'est là un cas qui ne fut pas prévu dans les conventions antérieures et qui constitue donc une innovation. Le but que se proposait le Gouvernement d'Ankara en demandant l'insertion de cette clause dans le texte de la Convention fut expliqué par son délégué à la Conférence : « Le but principal est de ne pas exposer les territoires tures à un coup de force inopiné de la part d'un Etat étranger quelconque ; mais il est en même temps de mettre un agresseur éventuel dans l'impossibilité d'accomplir un coup de main et de servir ainsi la cause de la paix en le mettant dans l'impossibilité de la troubler » (10). En somme, dans ce cas, il y aurait pour la Turquie une liberté d'action, une liberté en vue de fermer à son gré les Détroits. En cas de menace de guerre, tout comme dans le cas de guerre, la Turquie étant belligérante, le passage des navires de guerre serait subordonné à une autorisation spéciale du Gouvernement d'Ankara, onn obstant les dispositions de l'article 6 relatives au passage des bâtiments de guerre en temps de paix. La Turquie aviserait de ses décisions la S.D.N. pour toutes fins requises et en informerait les Puissances signataires de la présente convention.

g) La dernière idée fondamentale contenue dans le projet ture se trouve insérée dans l'article 12 où sont mentionnés *les droits souverains du Gouvernement d'Ankara en dehors de la réglementation réalisée par le projet*.

Cet article prescrit que les dispositions de la pré-

(8) Livre Rouge, p. 31.

(9) Livre Rouge, p. 286.

(10) Livre Rouge, page 32.

sente Convention ne peuvent être étendues ni interprétées de manière à porter atteinte à la souveraineté de la Turquie sur les zones visées par cette Convention.

Enfin, *concernant la forme*, le projet turc renfermait trois points nouveaux, dans son article 13.

Il était spécifié que *la Convention entrerait en vigueur dès sa signature*. Cela découlait de la légitime inquiétude que la Turquie sentait à ce moment. Le délégué turc l'a bien déclaré d'ailleurs à la deuxième séance plénière : « ...La Turquie ne peut plus se risquer à l'attente d'une mise en application plus ou moins lointaine et affronter les dangers qui en découlent » (11).

Quant à la *durée de la Convention*, elle serait temporaire et fixée à quinze ans. Le Gouvernement d'Ankara était persuadé qu'une réglementation définitive du régime des Détroits, autre que la réglementation territoriale, constituerait une atteinte à sa souveraineté, sans aucune contre-partie de stabilité quelconque.

Enfin, une troisième disposition du même article prévoyait une possibilité de *révision quinquennale de la Convention*, avec préavis de trois mois adressé aux signataires, mais à cette seule condition que la Puissance territoriale y consente.

C'est là en somme un projet qui, comme le remarqua M. Litvinoff, « est pénétré d'un esprit d'impartialité et de libéralisme ». Il mérite d'autant plus l'attention, que par ses dispositions il s'écarte du principe de la fermeture complète des Détroits aux navires de guerre, principe qui fut longuement suivie sous l'Empire Ottoman.

2) *La thèse russe.*

La thèse russe représente également, quant au fond, les vues des Puissances riveraines de la Mer Noire. Elle

(11) Livre Rouge, page 32.

ne se trouve pas présentée sous forme d'un document écrit, mais on peut dégager ses grandes lignes des diverses déclarations faites par la délégation soviétique dans les discussions des séances plénières, notamment dans les séances des 23, 24 et 25 juin. On trouve cinq idées fondamentales dans la thèse russe :

a) La délégation russe est d'accord avec le projet ture en ce qui concerne *la limitation du tonnage des bâtiments étrangers se rendant en Mer Noire*. Dans son discours prononcé à la deuxième séance, M. Litvinoff observait que, bien que la fermeture des Détroits soit d'une très grande importance pour la sécurité, non seulement de la Turquie, mais aussi de tous les Etats riverains de la Mer Noire, et que ce soit là la meilleure façon de garantir cette sécurité, son gouvernement n'insisterait pas sur cette fermeture et appuierait le projet ture tendant à l'ouverture des Détroits aux bâtiments de guerre de toutes les nations pour certaines fins (12) et sous certaines limitations (13) avec entière liberté de passage pour les navires de commerce.

b) Pour ce qui touche *la remilitarisation des Détroits*, le ministre russe des affaires étrangères reconnaissait le droit pour la Turquie à la pleine liberté de fortifier et de défendre son littoral. « En prenant part à cette Conférence pour la révision du Traité de Lausanne sur la base des propositions turques, nous reconnaissons tous qu'il est opportun d'abroger les clauses de ce traité concernant la démilitarisation des Détroits », remarquait le délégué russe (14). Il ajoutait que sur ce point, il

(12) Visites de courtoisie reconnues dans la pratique internationale.

(13) « Plus nous limiterons le tonnage et le nombre des navires se rendant dans la Mer Noire et plus grande sera la sécurité dans cette région de l'Europe et de l'Asie... Nous apporterons par là une grande contribution à la sécurité générale » disait M. Litvinoff. Voir sa déclaration dans le Livre Rouge, page 33.

(14) Livre Rouge, page 34.

n'avait aucune réserve à formuler et qu'il acceptait les articles y relatifs tels qu'ils étaient rédigés dans le projet ture de convention.

c) *La limitation prévue pour le passage des bâtiments de guerre dans les Détroits ne serait appliquée qu'aux flottes des Etats non riverains de la Mer Noire.*

En tant que pays limitrophe de cette mer, la délégation russe entendait insister sur ce point. C'était en quelque sorte un condominium des riverains qu'elle suggérerait, lorsque, par la bouche de son président, elle affirmait qu'il n'y avait pas de raison pour que les Etats riverains de la Mer Noire n'aient pas *la liberté de passage totale* pour leurs navires de guerre à travers les Détroits, dans la direction des grandes routes maritimes internationales. M. Litvinoff voulait en somme l'établissement d'une distinction entre les droits des Etats riverains, qui seraient absolus, et ceux des non riverains qui seraient limités.

Pour appuyer sa demande, il observait la situation particulière de l'Union soviétique « ...baignée, disait-il, par des mers qui n'ont aucune liaison entre elles. C'est une nécessité naturelle que nos forces navales soient libres de communiquer avec nos divers ports et bases navales... » (15). Il n'y aurait aucun motif plausible d'interdire le passage des Détroits à un navire de guerre construit dans les chantiers navals de la Mer Noire et affecté à une base navale russe située en dehors de cette mer. De même les navires construits dans un chantier de la Baltique auraient le droit d'être incorporés dans la flotte russe de la Mer Noire et seraient libres de rejoindre les bases situées dans cette dernière.

d) La délégation russe demandait également *la fermeture des Détroits non seulement aux sous-marins,*

(15) Livre Rouge, page 34.

mais aussi aux porte-avions. Cette demande a été formulée le 28 juin par M. Litvinoff, dès l'ouverture de la quatrième séance, au moment où la discussion était engagée autour de l'article 6 du projet turc (16). Cet article commençait ainsi : « En temps de paix, les bâtiments de guerre et les navires auxiliaires, exception faite des sous-marins, auront libre passage de jour... » (17). Maintenant toujours la nécessité d'établir une discrimination entre Etats situés en dehors de la Mer Noire et Etats limitrophes de cette mer, le délégué russe proposait qu'après les mots « les navires auxiliaires », l'on ajoutât « des Etats non riverains de la Mer Noire » et qu'on comprît les navires porte-avions dans l'exception faite pour les sous-marins, ce qui nous conduirait au texte suivant : « En temps de paix, les bâtiments de guerre et les navires auxiliaires des Etats non riverains de la Mer Noire, exception faite des sous-marins et des navires porte-avions, auront libre passage de jour... ».

e) M. Litvinoff faisait enfin certaines *suggestions quant à la sauvegarde des intérêts de la S.D.N.* Il insistait particulièrement sur le fait qu'en cas de guerre, la Turquie étant neutre, on reconnaisse « la possibilité de pénétrer dans la Mer Noire et d'en sortir pour les navires de guerre envoyés à la demande de la S.D.N. pour donner aide et assistance aux victimes d'une agression ».

Au point de vue de la thèse russe, nous devons faire une observation ayant trait à l'attitude du Gouvernement français.

M. Paul-Boncour, tout en jugeant « acceptable dans ses grandes lignes et dans son esprit » le projet turc, ajoutait qu'« il n'en est pas moins vrai que les buts dont

(16) Voir cette discussion dans le Livre Rouge, page 43.

(17) Livre Rouge, page 285.

se proposait la Convention de 1923 subsistent et qu'ils doivent être atteints par d'autres moyens adaptés aux circonstances actuelles » (18). Ces buts, au nombre de deux, seraient la sécurité de la Turquie, en premier lieu et avant tout, mais aussi la sécurité des États riverains de la Mer Noire, et d'une manière générale la liberté de leurs communications avec le reste du monde. En ce qui concerne la liberté de communication, le délégué français s'associait aux vues du Ministre des Affaires étrangères de Russie. Il constatait l'existence dans le projet ture, à côté des conditions du temps de paix et du temps de guerre, la Turquie étant neutre ou belligérante, l'existence d'un état de menace de guerre « ou autrement dit, affirmait M. Paul-Boncour, la situation des Détroits par rapport et aux prescriptions générales du Pacte de la Société des Nations et aux conventions résultant de pactes particuliers conçus dans le cadre de la Société des Nations... ». Il demandait la prévision, au cours des discussions de détail, de la mesure dans laquelle serait permise l'application du Covenant et des pactes particuliers destinés à renforcer l'organisme de Genève.

En un mot, la délégation française se rangeait formellement du côté russe.

3) *La thèse de la Grande-Bretagne.*

Le 25 juin 1936, les séances plénières de la Conférence furent suspendues, afin de permettre au Comité technique de travailler au rapprochement des divergences de points de vue. Au cours de la séance du 3 juillet du Comité technique, la délégation britannique fit part de son désir de déposer un projet établi sur la base du projet ture et tendant à rapprocher les principes contenus dans ce dernier avec les vues du Gouvernement de

(18) Livre Rouge, page 34.

Londres. Les séances plénières reprirent le 6 juillet, et c'est ce jour-là que la version amendée du projet turc présentée par la délégation du Royaume-Uni fut adoptée comme base de discussion.

Comme le remarquait Lord Stanley, il ne s'agissait pas là d'un projet nouveau « mais d'un texte fondé entièrement sur le projet turc original, dont il ne constitue qu'une simple révision ». Ce projet prenait en considération, non seulement les résultats des discussions engagées au Comité technique, et sur lesquelles l'accord s'était provisoirement réalisé, mais aussi les opinions émises lors des discussions non officielles qui s'étaient déroulées entre les délégations des divers pays. Naturellement, certaines suggestions propres au Foreign Office, y étaient également enregistrées. Il comportait 28 articles et possédait donc la caractéristique d'être plus détaillé que le projet turc qui n'en contenait que treize. A la lumière de ce document, nous allons essayer d'analyser les vues de la délégation britannique.

a) *Le principe de la remilitarisation des Détroits*, est accepté d'une façon tacite, car, comme dans le projet turc, la version présentée par le Royaume-Uni passe cette stipulation sous silence.

b) *Le principe de la liberté de transit et de navigation par mer dans les Détroits* est clairement posé par l'article 1^{er} (19).

c) L'article 2 de la version britannique pose une *distinction entre les navires de commerce et les bâtiments de guerre*. La délégation britannique avait tenu compte dans la rédaction de cet article des débats engagés aux septième et huitième séances du Comité technique (20)

(19) Livre Rouge, page 238.

(20) Voir le compte-rendu de ces débats dans le Livre Rouge, pages 220 à 232.

concernant la formule « navires de commerce, y compris les navires-hôpitaux, yachts et bateaux de pêche », inscrite dans le projet turc. Cette formule avait été jugée très restrictive et paraissait exclure des bâtiments qui, sans être des navires de guerre, n'avaient pas les caractéristiques des navires de commerce proprement dits, comme par exemple les bateaux-pompes, les dragues, les brise-glaces, etc. Aux termes du projet britannique, étaient navires de commerce tous les navires qui ne rentraient pas dans la catégorie des bâtiments de guerre et des navires auxiliaires. Le projet prenait également soin de définir l'expression « bâtiments auxiliaires », en se reportant à la définition qui figure dans la Partie I, article 1 B. 6 du Traité naval de Londres du 25 mars 1936 entre les Etats-Unis, la France et la Grande-Bretagne (21). Pour satisfaire les demandes françaises, il apportait pourtant une exception à la définition acceptée dans le Traité du 25 mars 1936 ; cette exception consiste en ce que « le terme bâtiment auxiliaire ne s'applique pas aux bâtiments auxiliaires de la marine militaire spécifiquement conçus pour le transport des combustibles liquides ou autres, ou des approvisionnements destinés à des forces navales » (22).

d) *Le régime des navires de commerce* est déterminé par les articles 3 à 6 du projet. Ce régime est semblable à celui institué par la Convention de Lausanne (23) avec

(21) Voir ce traité et la définition contenue dans son article 1 B. 6 dans la Revue de Droit International n° 2, 1936, pages 649-663.

(22) Voir l'article 8 du projet britannique à la page 289 du Livre Rouge.

(23) Cela revient à dire qu'en temps de paix les navires de commerce auront entière liberté de navigation et de transit de jour et de nuit, quels que soient le pavillon et le chargement, sans aucune formalité et sous réserve de certaines prescriptions en vue d'assurer un contrôle sanitaire. Les navires feront connaître aux postes turcs leur nom, leur nationalité, leur tonnage, leur destination et leur provenance. En temps de guerre, la Turquie étant neutre, cette liberté restera encore acquise, sous réserve des dispositions qui précèdent et relatives au temps de paix.

cette modification prévue dans l'article 6 du projet qu'en temps de guerre, la Turquie étant belligérante, les navires neutres affectés au commerce ne pourront jouir de la liberté de navigation et de transport qu'à condition de n'assister en aucune façon l'ennemi et de *n'entrer dans les Détroits que de jour*.

e) La fixation du *régime des bâtiments de guerre* était plus importante. C'est la raison pour laquelle la délégation britannique elle-même dût apporter plusieurs amendements aux articles y relatifs contenus dans son propre projet. La version britannique, comparée au projet ture, accorde plus de libéralités aux Puissances étrangères.

En temps de paix, le passage des navires de guerre n'est plus autorisé dans les seuls cas de visites de courtoisie. La liberté de passage existe pour tous les bâtiments des Puissances riveraines ou non riveraines de la Mer Noire, exception faite des sous-marins (14), pourvu qu'ils entrent dans les Détroits de jour et sous certaines conditions citées ci-après :

Un préavis de quinze jours devra être donné au Gouvernement d'Ankara par la voie diplomatique. On se rappelle que ce préavis était fixé à un mois dans le projet de convention proposé par la délégation turque.

Dans l'article 11, le tonnage global minimum de toutes les forces navales étrangères admises à *transiter* à travers les Détroits ne doit pas dépasser la moitié du tonnage global de la marine de guerre turque en service effectif au moment du passage, ou 15.000 tonnes, si cette moitié n'atteint pas ce chiffre. On aperçoit qu'en disant « toutes les forces navales étrangères », le projet anglais ne fait aucune distinction quant aux droits respectifs des Puissances limitrophes de la Mer Noire et des Puissan-

(24) Contrairement aux demandes russes, les navires porte-avions ne sont pas cités dans l'exception.

ces étrangères à cette mer. On se rappelle que le projet turc avait reconnu aux Puissances riveraines de celle-ci, le droit de faire passer un bâtiment jusqu'à concurrence de 25.000 tonnes (25). En négligeant la distinction à laquelle nous avons fait allusion, la version britannique ne reconnaît plus ce droit aux Etats de la Mer Noire.

De plus, n'est pas compris dans ce tonnage admis en transit dans les Détroits, le tonnage des bâtiments de guerre étrangers qui rendent visite à un port turc des Détroits. Comme le prévoit l'article 14 du projet anglais, ces bâtiments peuvent constituer « une force navale d'un tonnage ou d'une composition quelconque », mais une fois la visite achevée, ils doivent quitter les Détroits en se conformant à l'itinéraire suivi pour l'entrée.

L'article 15 fixe le tonnage global des forces navales que les Puissances étrangères à la Mer Noire peuvent faire séjourner dans cette mer. Ce tonnage global n'excèdera pas le chiffre de 30.000 tonnes, alors que le projet turc avait prescrit le niveau de 28.000 tonnes.

L'alinéa *b* de l'article 15 établit une échelle mobile (sliding-scale), selon laquelle, au cas où « le tonnage en Mer Noire de la flotte la plus forte d'une puissance riveraine dépasse de plus de 10 % le tonnage de la flotte de l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes en Mer Noire... le tonnage global de 30.000 tonnes... sera augmenté d'une quantité égale à ce dépassement, jusqu'à concurrence d'un maximum de 45.000 tonnes » (26).

Le tonnage que l'une des Puissances étrangères à la Mer Noire pourrait avoir dans cette mer serait limité aux trois quarts du tonnage global, c'est-à-dire que ladite Puissance ne pourrait envoyer plus de 22.500 tonnes dans cette mer.

(25) Voir l'article 6, al. h du projet turc, Livre Rouge, page 286.

(26) Voir Livre Rouge, page 292.

Sous réserve d'une autorisation spéciale du Gouvernement Turc, les Puissances non riveraines auraient la faculté d'envoyer en Mer Noire une force supplémentaire, jusqu'à concurrence de 10.000 tonnes, mais à la seule condition de poursuivre des « fins humanitaires ».

Enfin, le séjour des flottes étrangères dans la Mer Noire ne dépasserait pas un mois. Le projet turc n'avait prévu qu'un délai de 15 jours seulement.

En temps de guerre, la Turquie étant neutre, l'article 16 du projet britannique (27) reproduit les clauses du § 2 b de l'annexe à l'article 2 de la Convention de 1923. Les bâtiments militaires bénéficieront de l'entière liberté de transit et de navigation, dans des conditions identiques à celles prévues pour le temps de paix dans le projet. « Ces conditions ne seront toutefois pas applicables à une Puissance belligérante au détriment de ses droits de belligérant » dit l'article.

Cependant, à la neuvième séance plénière, le 8 juillet, la délégation du Royaume-Uni proposa une nouvelle rédaction de l'article 16 (28) qui, comme le remarqua M. Rendel, représentant de cette délégation, « a fait l'objet de commentaires non officiels ».

Voilà maintenant les innovations apportées par le nouvel article 16 proposé : si la Turquie croyait qu'à un certain moment sa sécurité pourrait se trouver en danger du fait du passage par les Détroits d'une flotte belligérante, elle pourrait interdire le passage de cette flotte, mais « à condition que ladite interdiction soit appliquée à toute flotte belligérante sans discrimination ».

En ce qui concerne la situation en temps de guerre, toutes les Puissances limitrophes de la Mer Noire étant

(27) Voir Livre Rouge, page 293.

(28) Voir le texte de la nouvelle rédaction de l'article 16 dans le Livre Rouge, page 90.

neutres, l'entrée des Détroits resterait fermée à tous les bâtiments militaires des Puissances belligérantes. L'effet d'une guerre à laquelle aucune Puissance de la Mer Noire ne participerait, serait l'exclusion de cette mer de tous les bâtiments de guerre belligérants. C'était là d'ailleurs, comme le remarquait M. Rendel, un des points sur lesquels on s'était mis provisoirement d'accord dans les conversations officielles déroulées dans les coulisses de Genève et auxquelles plusieurs délégations attachaient de l'importance.

On est donc en présence de deux interdictions : interdiction des Détroits aux bâtiments de guerre belligérants, au cas où la Turquie se sent menacée, et interdiction également à ces mêmes bâtiments au cas où aucune des Puissances de la Mer Noire ne participe à une guerre. Mais supposons qu'au moment de la mise en application de ces deux interdictions de passage, un bâtiment de guerre appartenant à une Puissance belligérante non riveraine de la Mer Noire, se trouve dans ladite mer. Dans ce cas les nouvelles dispositions du projet anglais permettent à ce navire de passer par les Détroits et de se rendre dans la Mer Méditerranée. Dans ces mêmes conditions, il est également permis à tout bâtiment de guerre d'une Puissance riveraine de la Mer Noire se trouvant en Méditerranée, de retourner dans ses eaux nationales.

Reste enfin la situation envisagée par le projet anglais, concernant *le temps de guerre, la Turquie étant belligérante*. « ...Le passage des navires de guerre et des bâtiments auxiliaires est entièrement laissé à la discrétion du Gouvernement ture », lit-on dans l'article 17 (29).

L'article 18 donne ce même droit au Gouvernement

(29) Livre Rouge, page 293.

turc au cas où il « considérerait que *la Turquie se trouve menacée d'un danger de guerre imminent* ». Si cette formule était satisfaisante pour la Turquie, le Foreign Office entendait pourtant la subordonner à une garantie en ajoutant que si le Gouvernement d'Ankara fait usage de ce droit, il devra adresser une notification à cet effet aux Puissances parties à la Convention, ainsi qu'au Conseil de la S.D.N. Le contrôle de la nécessité de la fermeture s'exercerait par un vote du Conseil de l'organisme genevois pris à la majorité des deux tiers. Si le vote était négatif pour la Turquie, si par une majorité des deux tiers il était décidé que la mesure de fermeture prise par cet Etat n'était pas justifiée, le Gouvernement turc s'engagerait à la rapporter.

Rappelons que l'article 9 du projet turc n'avait prévu qu'un avis qui serait adressé à la S.D.N. « pour toutes fins requises et qu'une information destinée aux Puissances signataires de la Convention leur serait envoyée. Les modalités du contrôle se trouvaient donc exposées avec plus de détails dans la version britannique.

f) Le projet anglais stipulait aussi, dans son article 21, *le maintien de la Commission internationale des Détroits* instituée en vertu des articles 10 à 16 de la Convention de Lausanne (30). De ce fait, il se trouvait en contradiction ouverte avec le projet turc, qui ne parlait même pas d'un tel organisme. La Commission aurait notamment pour mission de réunir les statistiques et de fournir les renseignements nécessaires pour l'application des clauses relatives à l'admission du tonnage global maximum de toutes les forces navales étrangères pouvant se trouver en cours de transit dans les Détroits, ainsi qu'au tonnage global des forces navales des

(30) Cf. Livre Rouge, page 294.

Puissances maritimes non riveraines de la Mer Noire, ayant obtenu l'autorisation de séjourner dans cette mer.

g) Le projet anglais se termine enfin par une proclamation de fidélité aux principes posés par le Covenant, en affirmant « qu'aucune disposition de la présente Convention ne porte atteinte aux droits et obligations découlant du Pacte de la Société des Nations pour la Turquie ou pour toute autre Haute Partie Contractante » (31).

La Convention entrerait en vigueur dès que les instruments de ratification seraient déposés aux archives du Gouvernement français qui transmettrait des expéditions authentiques à chacun des signataires. Elle aurait une durée de cinquante ans — le projet ture n'avait prévu que quinze ans seulement — à compter de la date de son entrée en vigueur, à l'exception du principe de la liberté de passage et de navigation reconnu et affirmé à l'article 1^{er}, qui devait rester en vigueur sans limite de temps. Il serait possible de dénoncer la Convention à partir de la quarante-huitième année, avec préavis de deux ans.

Enfin, à l'expiration de chaque période quinquennale, il serait possible de demander des amendements aux dispositions relatives au tonnage global maximum de toutes les forces navales pouvant se trouver en cours de transit dans les Détroits et au tonnage global des forces navales des Puissances maritimes non riveraines de la Mer Noire, dont le séjour dans cette mer est autorisé. L'avis d'amendement serait adressé à chacune des Hautes Parties Contractantes trois mois avant l'expiration de la période quinquennale en cours.

Telles sont donc les grandes lignes de la proposition

(31) Voir l'article 23 de la version amendée du Royaume-Unis, page 294 du Livre Rouge.

britannique, qui fut adoptée comme base de discussion à partir du 6 juillet 1936.

Pour compléter l'énumération des diverses positions adoptées par les délégations représentées à Montreux, il faudrait noter en quelques mots *l'attitude un peu particulière du Japon*. Cette attitude s'est manifestée sur deux points.

a) Le Japon voudrait que soient admises les mêmes limitations pour les Etats limitrophes de la Mer Noire comme pour les Puissances maritimes étrangères à cette mer. On sait que la thèse présentée au nom de la Russie, Puissance riveraine de la Mer Noire, défendait l'idée de communication permanente entre les bases navales des diverses mers. La thèse japonaise ne constituait en somme que l'opposé des prétentions russes, puisqu'elle demandait l'instauration des mêmes limitations entre riverains et non riverains, tant pour ce qui concerne le tonnage global maximum des navires de guerre qui pourront passer les Détroits que pour les buts de visites que pourront effectuer ces Puissances dans les Détroits (visites de courtoisie). C'est ce qui ressort d'ailleurs de la déclaration que M. Sato, délégué japonais, fit le 24 juin à la quatrième séance plénière : « Mon Gouvernement, disait-il, est prêt à accepter certaines limitations en ce qui concerne l'entrée des navires de guerre dans la Mer Noire... Toutefois, mon Gouvernement ne donnera son consentement qu'à la condition que des restrictions analogues seront également appliquées à la sortie des flottes des Puissances riveraines de la Mer Noire. Cette condition me semble équitable. Par conséquent, si la Conférence accepte la disposition du § 1 de l'article 6 (du projet ture), aux termes de laquelle la liberté de passage des navires de guerre venant de la Mer Méditerranée est réservée aux seuls cas de visites de courtoisie à effectuer par les navires étrangers sus-mention-

nés, elle devra décider que la même disposition vaudra pour les flottes des Puissances de la Mer Noire, dans le cas où elles effectueraient une sortie par les Détroits » (32).

b) On se rappelle que par l'article 9 du projet ture et par l'article 18 de la version amendée du Royaume-Uni, il avait été envisagé un cas de menace de guerre, qui permettrait à la Turquie de prendre des mesures exceptionnelles prévues pour le cas de guerre effective. On se rappelle également que d'après le projet ture il y aurait lieu d'aviser la S.D.N. et d'informer les Puissances signataires de la Convention des mesures prises; de son côté, le projet britannique prévoyait non seulement une telle modification, mais exigeait également la justification de ces mesures par l'approbation à la majorité des deux tiers du Conseil de la S.D.N.

Or le Japon ne faisait plus partie, depuis le 27 mars 1933, de l'organisme genevois. Son délégué faisait part à la séance du 25 juin, des difficultés qu'il éprouvait de ce fait (33). Le Japon n'était plus membre de la S.D.N., mais bénéficiait, d'après les projets ture et anglais, du droit d'être avisé en tant que Puissance signataire de la Convention. Or, selon M. Sato, si par cet avis, l'intention du Gouvernement ture a été de consentir aux autres Puissances une garantie, une sorte de contre-partie qui servirait à contrôler de quelque manière l'existence de la grave situation qui motive l'action de la Turquie, la réalité de l'état de menace de guerre, « ... il paraît suffisant et plus expédient que les seuls signataires de la Convention se concertent pour émettre leur avis, mais non la Société des Nations dont la procédure est com-

(32) Voir page 44 du Livre Rouge.

(33) Voir les déclarations de M. Sato aux pages 51 à 55, ainsi qu'à la page 99. Voir aussi à la page 170 la déclaration de M. Pella (Roumanie) en ce qui concerne l'attitude du Japon sur ce point (Livre Rouge).

plexe et lente. De cette manière, on pourrait éviter un double emploi et une contradiction d'opinion ». Et le délégué japonais d'observer que les premiers intéressés dans la question des Détroits ce sont les signataires de la Convention. « ...Il serait donc naturel et logique qu'ils fussent appelés les premiers à apprécier la situation ». Et comme conclusion de son raisonnement, M. Sato ajoute : « Pour les raisons qui précèdent, il nous paraît opportun de prier le Gouvernement turc d'aviser dans le cas de l'article 9 *les signataires seuls* de la Convention, pour qu'ils puissent au besoin se concerter, en *réserve* bien entendu les droits que certains signataires tiennent du Pacte de la Société des Nations, et qui recevraient éventuellement satisfaction par des voies indépendantes de l'application de la présente Convention ».

En ce qui concerne la suggestion anglaise faite dans le dernier alinéa de l'article 18 de son projet, la délégation japonaise pensait que la seule appréciation par le Conseil de la S.D.N. de l'opportunité de fermer les Détroits était insuffisante.

Un mot à présent de la *position des Etats balkaniques* : les représentants des pays de l'Entente Balkanique (Roumanie, Grèce, Yougoslavie) n'ont formulé aucune objection fondamentale au projet turc, et aucune suggestion particulière en dehors de ce projet n'a été faite, ces pays ayant jugé que leurs intérêts sont solidaires des intérêts tures (34).

C. — LES DIVERGENCES DE POINTS DE VUE ET LES EFFORTS TENTÉS POUR LES RÉSOUDRE.

Aux termes de l'exposé succinct des diverses thèses en présence à la Conférence de Montreux, nous avons

(34) Voir à ce sujet les déclarations de MM. Contzesco, Mavroudis, Soubbotitch, à la page 35 du Livre Rouge.

vu que, d'une façon générale, la Turquie proposait un projet qui, comparé au texte définitif de la Convention de 1936, était plutôt restrictif. Ajoutons de suite que, dans la rédaction de son projet, le Gouvernement d'Ankara ne s'était borné qu'à s'inspirer de ses légitimes soucis de sécurité et de souveraineté. Rien n'était donc plus naturel que de voir la délégation turque proposer des principes inspirés de telles sources.

Si maintenant nous tournons nos regards vers le projet britannique, si nous essayons de le comparer dans ses généralités avec le projet ture ou le texte final de la Convention, nous constaterons que l'esprit dans lequel il a été composé est très libéral et même trop libéral. Rien qu'un seul exemple pour le prouver: le Foreign Office a nettement demandé le maintien de la Commission Internationale des Détroits, organisme, notons-le bien, inconciliable avec la souveraineté d'un Etat indépendant et dépassant également le cadre d'une servitude internationale qu'un Etat souverain aurait pour mission d'assumer. Les principes relatifs au droit de passage avaient également une portée assez vaste.

Nous verrons par la suite que si la Conférence a abouti à une Convention dont le fond est empreint de principes d'une portée plus large que l'esprit du projet ture, il n'en a pas été moins vrai que ces principes n'ont pas atteint la limite des libéralités suggérées par le Royaume-Uni. En somme l'acte final de Montreux a été le résultat des compromis entre partis animés de bonne foi.

Jusqu'à présent, nous avons pu nous faire déjà une certaine idée au sujet des divergences. Nous avons constaté que s'il y avait parfois des différences de points de vue assez importantes, il y en avait aussi qui ne jouaient qu'un rôle secondaire et qui, de ce fait, étaient faciles à résoudre.

C'est ainsi que, parmi les points de vue qui ont trouvé une rapide solution, nous pouvons citer quelques-uns d'entre eux.

En temps de paix, concernant le délai du préavis à la Turquie que les Puissances devraient observer pour faire passer leurs bâtiments de guerre à travers les Détroits, le projet turc avait envisagé un préavis de un mois, alors que la version anglaise ne comptait que quinze jours. Nous verrons quand nous étudierons dans le chapitre suivant la solution définitive du problème que, par l'article 13 de la Convention, on est arrivé à un compromis satisfaisant les deux thèses.

L'article 15 du projet britannique avait fixé à 30.000 tonnes le tonnage global que les Puissances étrangères peuvent faire pénétrer en Mer Noire, alors que le projet turc ne prévoyait que 28.000 tonnes. On se mit facilement d'accord sur le chiffre proposé par les Anglais.

Concernant le séjour de ces bâtiments en Mer Noire, la version du Royaume-Uni avait fixé une période de un mois, tandis que le Gouvernement d'Ankara demandait seulement quinze jours. Comme nous le constaterons par la suite, la solution de cette petite divergence fût résolue par l'acceptation d'un séjour de vingt-et-un jours.

On se rappelle que la délégation anglaise, arguant du fait que, dans la Convention de 1923, aucune discrimination n'avait été faite entre les diverses sortes de bâtiments de guerre, demandait l'interdiction des Détroits aux sous-marins et à ceux-là seuls. La délégation française ne voulait pas réserver un régime de traitement spécial pour les sous-marins. Le compromis se réalisa sur l'adoption d'une « pénalisation frappant aussi bien les sous-marins que les porte-avions ».

Mais ne nous attardons pas trop sur ces petits malentendus de pure forme ; essayons plutôt de dégager les points fondamentaux de divergence qui subsistaient en-

tre les diverses thèses et tâchons de résumer les efforts tentés pour leur solution.

Nous pouvons classer ces divergences en quatre points principaux :

1° Maintien ou suppression de la Commission internationale des Détroits.

2° Libre passage en dehors de toute limitation des bâtiments soviétiques à travers les Détroits.

3° Le statut du passage à travers les Détroits, en temps de guerre, la Turquie étant neutre.

4° La question de l'entrée en vigueur et de la durée de la Convention.

1° Maintien ou suppression de la Commission internationale des Détroits.

On sait que « la Commission défunte », celle instituée par le Traité de Lausanne, avait de très modestes attributions, surtout si l'on comparait ces attributions avec les fonctions prescrites à la Commission par le Traité de Sèvres. La Commission de 1923, sous la présidence d'un représentant ture, n'assurait en somme que le contrôle des mesures relatives au passage des bâtiments de guerre ; elle tenait des statistiques et possédait un certain pouvoir de réglementer sa mission, encadrée d'ailleurs dans les limites extrêmement étroites.

Par là donc, il apparaissait que la Commission internationale des Détroits ne ressemblait en rien aux grandes commissions internationales, telles par exemple la commission européenne du Danube. D'ailleurs, malgré l'existence de cette Commission, la Turquie avait toujours exercé en fait sur les Détroits les droits d'un Etat souverain. La pêche était restée sous sa souveraineté exclusive ; elle avait réglementé la procédure du passage des navires à travers les Détroits ; elle pouvait

admettre ou exclure à sa volonté, les ressortissants étrangers ; dans le cas d'un trouble provoqué par un bateau traversant les Détroits, l'action exclusive ressortissait de la compétence turque.

Comme on le voit, la Turquie en demandant la suppression de cette Commission, en fondant sa demande sur ses droits souverains, ne réclamait en somme qu'une modification de régime plutôt apparente que réelle.

Mais elle rencontrait dans sa proposition l'opposition de la délégation du Royaume-Uni, appuyée d'ailleurs sur ce point par la délégation française.

Se fondant sur l'article 21 du projet britannique, Lord Stanley réclamait le droit pour la Commission de 1923 de continuer à exercer ses fonctions.

Dès que dans la dixième séance, tenue le 9 juillet, on aborda la discussion de cette proposition, M. Rüstü Aras prit la parole et proposa la suppression de cet article, disant que son pays acceptait toute la responsabilité résultant des charges de cette commission et que « soit à l'occasion des révisions quinquennales, soit à n'importe quelle occasion... la Turquie se fera un devoir... de porter à la connaissance de tous les participants les faits qui se sont produits durant l'année et toutes les indications relatives à l'application de la convention » (35).

M. Contzesco, délégué de la Roumanie, prenant ensuite la parole, appuya la demande du ministre turc des Affaires étrangères. « Personnellement je crois que le Gouvernement turc pourrait très bien se charger de ces différentes missions, dit-il... J'apprécie hautement le sens et les conséquences de cette suppression... dans notre esprit la nouvelle organisation de la navigation dans les Détroits pourrait très bien s'accomoder d'un régime libre ».

(35) Voir cette déclaration dans le Livre Rouge, page 105.

Lord Stanley, cependant, n'était pas de cet avis : il affirmait certes qu'en proposant le maintien de la Commission son but n'était nullement de porter atteinte à la souveraineté ou à l'autorité de la Turquie ni de toucher à ses attributions nationales.

Il se basait, pour défendre sa thèse, sur deux motifs. Il croyait d'abord que la suppression d'une Commission internationale de ce genre pourrait avoir des conséquences fâcheuses pour d'autres Commissions, et cela pas seulement pour l'Europe. Il pensait ensuite, en se basant sur des considérations d'ordre purement administratif, que la Commission en question n'avait aucune compétence exécutive, et que sa tâche consistait simplement dans l'aide à apporter aux gouvernements intéressés et chaque fois qu'il serait possible au Gouvernement d'Ankara. Rendant ensuite hommage « aux éminents services » rendus par la Commission des Détroits dans la période comprise entre 1923 et 1933, le délégué anglais soutenait que pour des raisons d'ordre purement administratif et commercial « une Commission est même plus nécessaire qu'auparavant ».

M. Paul-Boncour déclara s'associer aux observations présentées par son collègue britannique « exactement pour les mêmes raisons que celles qu'il a exposées et avec les mêmes réserves » (36).

M. Aras maintint pourtant sa demande, déclarant que cette souveraineté à laquelle ne veulent pas toucher le Foreign Office et le Quai d'Orsay, cette souveraineté, disions-nous, « son pays la possède entièrement par elle-même, elle la garde jalousement et elle est, d'ailleurs, intangible ».

« Notre proposition de suppression de la Commission internationale est absolument ferme », ajouta d'une

(36) Livre Rouge, page 106.

façon catégorique le chef de la délégation turque, et il tint à affirmer qu'au point de vue renseignements ou au point de vue statistiques, la Turquie pourrait en fournir de meilleurs que ceux présentés depuis 1923.

On voit combien étaient éloignées l'une de l'autre les deux thèses ; si bien qu'à un certain moment le Président Bruce crut à l'impossibilité d'une transaction et demanda si on ne préférerait pas réserver cette question pour des conversations privées.

Aussitôt, les délégués de la Yougoslavie, du Japon, de la Bulgarie, de la Grèce prirent successivement la parole et déclarèrent qu'en principe ils ne voyaient aucun inconvénient à ce que la Turquie assume les fonctions prévues pour la Commission. Ils proposèrent la recherche d'une solution compromissoire, telle, par exemple, la réalisation de la collaboration ou de la consultation entre les divers signataires par la voie diplomatique ou consulaire.

Lord Stanley constata que dans sa demande il ne trouvait en somme que l'appui de la délégation française ; aussi il déclara que ses instructions sur ce point étaient tout à fait précises, et qu'il ne pourrait s'en écarter avant la réception de nouvelles directives de Londres.

On dût ajourner la discussion de la séance du 9 juillet.

Ce n'est que le 16 juillet seulement, après une semaine de négociations privées entre les délégations turque et britannique que l'accord se réalisa sur un nouveau texte proposé par le représentant d'Ankara (37) et qui prévoyait le transfert au Gouvernement turc des attributions de la Commission Internationale des Détroits prévue par l'article 12 de la Convention de Lausanne.

(37) Voir ce texte à la page 155 du Livre Rouge.

« ...Puisqu'on nous a donné l'assurance que tout le travail qu'aurait fait cette Commission et tous les renseignements qu'elle nous aurait fournis incomberont désormais au Gouvernement turec et que celui-ci tiendra largement sa promesse, disait Lord Stanley à la 15^{me} séance, je suis trop heureux de retirer l'article 21 tel qu'il existe dans le projet britannique et d'accepter le texte proposé, en remplacement, par le délégué turec » (38).

C'est dans ces conditions que tous scrupules furent dissipés et que se réalisa l'accord sur l'un des plus profonds écarts de point de vue.

2° La seconde divergence était relative au *libre passage en dehors de toute limitation des bâtiments soviétiques* — et par conséquent de ceux des riverains de la Mer Noire — *à travers les Détroits*. On se rappelle que c'est M. Litvinoff qui fit cette demande et observa qu'il ne voyait pas de justes motifs à ce que les Etats limitrophes de la Mer Noire n'aient pas la liberté totale de passage à travers les Détroits pour leurs navires de guerre. Il basait son argument sur la situation spéciale de l'U.R.S.S. baignée par des mers sans liaison les unes avec les autres et demandait par suite la libre communication des forces navales russes avec ses divers ports et bases. En définitive ce que suggérait M. Litvinoff c'était la reconnaissance d'une distinction entre les droits absolus des pays de la Mer Noire et les droits larvés des non riverains.

Cette distinction de droits, le commissaire du peuple aux Affaires étrangères de Russie la voulait sur presque toutes les clauses contenues dans la Convention. Comme le délégué roumain rappelait qu'il n'est pas possible de construire des sous-marins en Roumanie et demandait que l'on permit l'entrée par les Dé-

(38) Voir Livre Rouge, page 155.

troits dans la Mer Noire des sous-marins commandés à l'étranger ou leur sortie pour les réparations, M. Litvinoff en prit prétexte pour dire sa reconnaissance à la délégation roumaine d'avoir soulevé ce point, « car en le faisant elle a montré de la façon la plus frappante possible qu'il est nécessaire d'établir une différence entre les Puissances riveraines et les Puissances non-riveraines de la Mer Noire » (39). Soutenant que cette observation s'applique également aux autres Etats limitrophes de cette mer, le représentant de l'Union soviétique ajoutait : « Je demanderai par conséquent si on ne pourrait pas introduire dans la Convention *une partie spéciale* relative aux Etats riverains de la Mer Noire ». A défaut de cette partie spéciale, M. Litvinoff soutenait qu'il fallait avoir « ...une note spéciale concernant les Etats riverains de la Mer Noire et répétée à l'occasion de chaque article ».

Bien entendu, un tel régime n'était pas pour déplaire au délégué bulgare qui déclarait se rallier à la proposition soviétique.

Cette discrimination entre les droits des riverains et des non-riverains, M. Litvinoff la demanda également le 7 juillet, à propos du préavis de 15 jours à donner au Gouvernement d'Ankara pour le passage dans les Détroits des navires de guerre et des navires auxiliaires, prévu par l'article 10 de la version du Royaume-Uni. « Je ferai observer à nouveau que la situation des Puissances riveraines de la Mer Noire est différente, disait-il. Je ne crois pas qu'un préavis de 15 jours soit excessif pour l'entrée dans la Mer Noire... » (40). Il affirmait qu'à cet effet il est nécessaire à chaque Puissance d'obtenir des renseignements qu'il

(39) Livre Rouge, page 70.

(40) Livre Rouge, page 73.

ne peut se procurer que par l'intermédiaire du Gouvernement turc et qu'il était indispensable d'attendre pour cela pendant 15 jours. « Ceci ne s'applique toutefois pas aux Puissances riveraines de la Mer Noire dont les navires désirent quitter cette mer et pour lesquels j'estime qu'un préavis de trois jours serait suffisant », continuait M. Litvinoff.

Mais sur ce point comme sur les autres le ministre russe rencontrait l'opposition de la Grande-Bretagne et du Japon. Ainsi en ce qui concerne le préavis de 15 jours, M. Sato répondait : « Pour ce qui est de la durée du préavis, mon gouvernement a accepté le projet primitif de la délégation turque, qui comportait un préavis d'un mois. La durée en est maintenant réduite de moitié et le Gouvernement du Japon est prêt à accepter cette réduction à condition que le délai de quinze jours soit appliqué aussi bien aux Etats riverains de la Mer Noire qu'aux Etats non riverains » (41).

On voit de la sorte autour de quels points s'engageaient les discussions et combien elles étaient vives. Grâce à l'esprit d'entente qui n'a cessé de régner dans le sein de la Conférence on aboutit sur tous ces points à des solutions transactionnelles que nous aurons d'ailleurs le loisir d'examiner dans le chapitre suivant.

3° *Le statut du passage à travers les Détroits en temps de guerre, la Turquie n'étant pas belligérante.*

Après la guerre, le Pacte de Genève se présentait comme une organisation de paix et de sécurité qui, sans supprimer les conflits éventuels, devait toutefois assurer leur solution pacifique. On avait dressé toute une série de moyens pour prévenir les agressions et pour se porter au secours des victimes si ces agressions ne pouvaient être empêchées.

(41) Livre Rouge, page 74.

Le problème qui se posait à Montreux était né de certaines obligations résultant pour les Puissances de leurs engagements vis-à-vis du Pacté de la S.D.N. et des pactes régionaux d'assistance mutuelle, conclus dans le cadre des principes reconnus et admis par le Covenant (42).

Parmi ces engagements, il se trouve des cas selon lesquels chaque Etat doit se porter au secours d'un Etat victime d'une agression, et prendre en conséquence des mesures de sanctions contre l'agresseur. Ces mesures peuvent notamment donner lieu au passage à travers les Détroits d'une flotte étrangère, se rendant, conformément à ses obligations, au secours d'un pays victime d'une agression. Il s'agissait de savoir si cette flotte aurait le droit de passer par les Détroits dans le cas où, la Turquie n'étant pas belligérante, les Détroits restaient cependant fermés aux bâtiments de guerre des Puissances étrangères ; en d'autres termes dans le cas où la Turquie, s'estimant menacée d'un danger de guerre imminent, fermerait les Détroits.

De nombreuses questions pouvaient se poser : est-ce à la Turquie librement, ou au Conseil de la S.D.N. de décider de la fermeture des Détroits ? Vis-à-vis de quels bâtiments la fermeture devrait-elle ne pas jouer ? Les limitations prévues par la Convention seraient-elles ap-

(42) En effet, l'article 21 du Covenant déclare : « Les engagements internationaux tels que les traités d'arbitrage et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroe, qui assure le maintien de la paix, ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacté ».

L'Entente balkanique constitue bien une entente régionale dont parle l'article 21 du Pacté de Genève. Parmi les pactes régionaux susceptibles d'intéresser les Détroits, citons : le Pacté de l'Entente Balkanique du 9 février 1934 ; le traité additionnel au traité Gréco-Turc d'amitié, de neutralité, de conciliation et d'arbitrage du 30 octobre 1930 et au Pacté Gréco-Turc d'entente cordiale du 14 septembre 1933, signé à Athènes le 28 février 1938 (voir les principales stipulations de ces traités dans notre article sur « L'évolution de l'Entente Balkanique », *Revue générale de Droit international public*, n° 4, 1939, page 484). — Le Pacté Anglo-Franco-Turc du 19 octobre 1939.

pliquées aux bâtiments portant l'assistance à un Etat victime d'une agression ? C'est sur ces points-là qu'étaient nées, le 8 juillet, les frictions les plus graves de la Conférence de Montreux.

On abordait ce jour-là l'examen de l'article 16 du projet britannique (43) qui disposait qu'en temps de guerre, la Turquie étant neutre, on appliquerait aux bâtiments de guerre les limitations du temps de paix. En ce qui concerne les bâtiments de guerre des belligérants, le passage des Détroits leur serait interdit dans le cas où aucune des Puissances limitrophes de la Mer Noire ne prenait part aux hostilités. Dans les autres circonstances, dans le cas où une Puissance riveraine de la Mer Noire se trouverait également en guerre, la Turquie sentant que sa sécurité pourrait être menacée par le passage dans les Détroits d'une flotte belligérante, aurait le droit de les fermer aux pavillons en guerre « à condition que ladite interdiction soit appliquée à toute flotte belligérante sans distinction » ; sinon le passage serait libre à tous les belligérants sans aucune limitation restrictive de leurs droits de belligérants.

Le projet britannique semblait donc reconnaître par l'article 16 l'égalité des droits vis-à-vis des Détroits, pour les pays en guerre. C'est ce qui ressortait des alinéas 2, 3 et 4 de l'article 16. Or ces dispositions se trouvaient en contradiction avec l'article 23 du même projet anglais (44) qui traite des droits et obligations de la Turquie et des signataires de la Convention à l'égard de la S.D.N., et pose en conséquence l'observation d'une discrimination entre l'agresseur et l'Etat victime d'une agression, entre les droits du violateur du Pacte de Genève et des Etats agissant au nom de l'organisme

(43) Voir la nouvelle rédaction de cet article à la page 90 du Livre Rouge.

(44) Livre Rouge, page 294.

genevois pour porter leur assistance au pays victime de l'agression.

En conséquence, M. Litvinoff annonçait dès le début qu'il avait l'intention de déposer un amendement destiné à remplacer les 2^e, 3^e et 4^e alinéas de l'article 16 et dont les termes sont ainsi rédigés : « Toutefois il sera interdit de passer à travers les Détroits aux bâtiments de guerre et navires auxiliaires de tout Etat belligérant, sauf dans les cas visés à l'article 23 » (45). D'après ce texte, le problème serait envisagé sous un angle plus large et « il en résulterait que les Détroits et la Mer Noire seraient fermés à tout pays belligérant, qu'il soit riverain ou non de la Mer Noire ». D'après M. Litvinoff, cette disposition serait conforme aux conceptions générales de paix découlant du Pacte de Genève et du Pacte Briand-Kellog de 1928, qui condamnent tous deux la guerre. On ne pourrait « dans un traité international quelconque, légiférer sur la guerre d'une façon telle qu'on en puisse déduire qu'elle est légale dans tel ou tel cas ». La guerre serait donc illégale à l'heure actuelle et ne pourrait devenir légale que si la S.D.N. en décidait ainsi. Les alinéas 3 et 4 conférant à la Turquie, à un moment quelconque de la guerre et dans le cas où l'un des pays riverains de la Mer Noire est belligérant, le droit de décider de la fermeture des Détroits, ne serviraient en réalité qu'à faire assumer au Gouvernement d'Ankara une très lourde responsabilité : il tombe sous le sens que dans l'exercice d'un tel droit, la décision du Gouvernement turc, quoique prise sans distinction aucune entre belligérants, pourrait, suivant les cas, avantager l'un des belligérants et nuire à l'autre. « Nous avons la Société des Nations qui peut dire lequel des belligérants est agresseur et lequel est la victime ; au-

(45) Livre Rouge, page 92.

cun avantage ne doit être attribué à l'agresseur, mais il convient de fournir une assistance à la victime », ajoutait le Commissaire du peuple aux Affaires étrangères de l'U.R.S.S.

En somme, il demandait l'interdiction de la Mer Noire aux belligérants et l'autorisation de l'entrée dans cette mer rien que pour les bâtiments agissant au nom de la S.D.N.

M. Paul-Boncour soutenait nettement le point de vue russe et prenant la parole, déclarait : « ...Je me permets d'attirer toute l'attention de la Conférence sur cet amendement que, je le dis très franchement, j'aurais déposé moi-même si je n'avais été devancé par le représentant de l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes » (46).

Entre les thèses franco-russes et anglaises, M. Rüstü Aras définissait ainsi sa position : « ...Je serais ingrat — et l'ingratitude n'est pas dans la tradition turque — si je ne remerciais pas la délégation britannique de la confiance qu'elle a bien voulu témoigner à la Turquie. Nous ne demanderions pas nous-mêmes la grave responsabilité qui nous incombera si le texte britannique est adopté, mais si la Conférence le décide, nous n'hésiterons pas à la prendre. Les deux textes soumis nous conviennent. Cependant, si l'on nous demande notre préférence, nous pouvons dire qu'elle va certainement à l'amendement soviétique, parce qu'il nous enlève des responsabilités » (47).

C'est M. Rendel qui prit ensuite la parole pour indiquer ses arguments et répondre au point de vue soviétique.

Il expliqua d'abord que dans la rédaction de son pro-

(46) Livre Rouge, page 92.

(47) Livre Rouge, page 93.

jet, la délégation britannique s'était inspirée des soucis de ménager les droits des Puissances qui ne seraient pas parties à cette Convention. Il faudrait, d'après le délégué du Foreign Office, se représenter les effets que produiraient sur les autres Puissances les décisions de la Conférence, et aboutir à des dispositions également acceptables pour celles-ci. Pour cela, il faudrait tenir compte, ainsi qu'on l'a fait dans la Conférence de Lausanne, des principes généraux de droit international et de la pratique internationale auxquels la plupart des Etats avaient signifié leur adhésion. Il faudrait prendre en considération le principe de la liberté de la mer et de la liberté de passage ; si la Conférence tentait de porter atteinte à ces principes, elle risquerait de ne pas obtenir l'approbation des autres Etats, tandis que si c'était la Turquie qui dictait les plus graves restrictions, « ...beaucoup de pays seraient tout à fait prêts à se reconnaître liés par les principes ordinaires du droit international, par la pratique ordinaire des Etats, et à tenir le compte voulu de toutes les mesures que la Turquie pourrait prendre en sa qualité de portier de la Mer Noire, impartialement et pour sa propre sécurité... » (48).

Répondant à M. Paul-Boncour, le représentant britannique remarquait que « ...ce serait peut-être faire preuve d'un optimisme exagéré que de considérer radicalement et sans la moindre restriction que tous les principes inscrits à l'heure actuelle dans le Pacte continueraient à être universellement respectés et à s'avérer efficaces en toutes les circonstances... il serait nécessaire de prévoir l'éventualité de situations futures sur la base des principes de droit international plus généralement acceptés et auxquels tous les Etats, qu'ils soient mem-

(48) Livre Rouge, page 93.

bres ou non de la S.D.N., qu'ils soient ou qu'ils ne soient pas signataires de la Convention, adhèrent jusqu'à un certain point » (49).

Il concluait en conséquence que la sécurité de la Turquie est si profondément liée au problème des Détroits, qu'une disposition qui laisse à ce pays une vaste marge d'appréciation et lui fait assumer une lourde responsabilité se justifie aisément.

L'argumentation anglaise se basait donc en somme sur les droits généraux que détiennent les Etats par rapport à la liberté des mers, lesquels Etats n'ont pas adhéré au Pacte de Genève et n'ont pas abdiqué en quelque sorte une partie de leurs droits, et supporteraient avec difficulté les limitations de l'amendement soviétique.

Or M. Paul-Boncour, tout en reconnaissant que s'il s'agissait d'une mer quelconque ou de détroits quelconques, on n'aurait pas à délibérer et ce serait le régime de liberté qui l'emporterait, pensait quand même que le droit commun ne pourrait s'appliquer à la Mer Noire, qui si juridiquement est une mer ouverte, occupe une situation spéciale en raison même de sa géographie. « Par conséquent, ajoutait le délégué français, ce qui est décidé par les Etats riverains de la Mer Noire et par celui qui en tient l'entrée, et par les Puissances qui s'associent entre elles pour chercher un régime conventionnel est, tout de même, en droit et en fait, opposable aux autres Puissances, du fait de la situation géographique particulière des Détroits et de la Mer Noire » (50).

Or un fait important et qui ne peut pas ne pas être pris en considération par les Etats non membres de la S.D.N. est qu'il se trouve que toutes les Puissances limi-

(49) Livre Rouge, page 93.

(50) Livre Rouge, page 96.

trophes de la Mer Noire et celle qui en tient l'entrée, sont membres de cet organisme. Ces Puissances ont pris de ce fait des engagements auxquels elles ne peuvent se dérober. Donc, concluait M. Paul-Boncour, ce n'est pas possible que les pays riverains de la Mer Noire et la Turquie qui en tient l'entrée et qui sont liés par des engagements particuliers, soient déliés de ces engagements par le seul fait qu'un des belligérants n'est pas membre de la S. D. N. « L'amendement de la délégation de l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes vise les engagements qui lient les nations riveraines de la Mer Noire et la nation qui tient l'entrée des Détroits, et il ne dépend pas du caractère de membre ou de non membre de la S.D.N. d'un des belligérants de faire tomber les engagements qui lient les nations les unes aux autres » (51).

La difficulté qui se présentait concernait surtout le cas où le conseil de la S.D.N. ne pouvant réunir dans son sein l'unanimité, il s'avérait indispensable de recourir à l'alinéa 7 de l'article 15 du Pacte (52). C'est la grave lacune du Covenant : dans ce cas, la responsabilité incombant au Gouvernement d'Ankara serait aggravée encore plus et il faudrait rechercher s'il n'y a pas d'autres moyens qui lui permettraient de se retrouver dans une situation analogue à celle où il se trouverait si le Pacte de la S.D.N. jouait en entier. Voilà quels seraient ces autres moyens tels qu'ils résultent des déclarations faites par M. Politis : « Je vois pratiquement comme possibles les moyens résultant des ententes régionales et des accords particuliers qui, conclus dans

(51) Livre Rouge, page 96.

(52) L'article en question prescrit : « Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses membres, autres que les représentants de toute Partie au différend, les membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice » (Le Fur et Chklaver, loc. cit., page 302).

l'esprit du Pacte de la S.D.N., ont précisément pour but de combler les lacunes que présente le texte actuel du Pacte » (53). Dans l'article 23 de la version du Royaume-Uni, il faudrait donc mentionner non seulement le Pacte de Genève, mais il faudrait également compléter cette mention « par une indication générale des accords internationaux qui ont pu ou qui pourront intervenir dans le cadre et dans l'esprit du Pacte de la S.D.N. ».

Ces accords régionaux permettraient à la Turquie de se retrouver dans une situation semblable à celle où le Covenant aurait pleinement joué, et de la sorte le Gouvernement ture pourrait assumer la charge d'engager sa responsabilité. Ce ne serait pas enlever quoi que ce soit à la valeur de l'organisme de Genève que de se reporter aux ententes régionales dans le cas, et dans ce seul cas, où le Conseil ne saurait se mettre d'accord sur la désignation de l'agresseur. Bien au contraire, ces pactes régionaux viendraient compléter celui de Genève ; ils contribueraient au maintien des principes proclamés par la Société des Nations toutes les fois que les moyens prévus par celle-ci s'avèreraient inefficaces.

En définitive, la nouvelle rédaction de l'article 23 proposée par l'Union soviétique, se faisait l'interprète des idées que nous venons de citer (54). Le nouvel amendement correspondait aussi au point de vue français et roumain. Son but serait de maintenir les droits et obligations qui découlent du Pacte de Genève et qui visent la garantie de la sécurité des Nations et la condamnation de la guerre comme moyen légal. L'essentiel est non seulement « d'établir une distinction entre une guerre d'agression et une guerre de défense contre une agression », mais aussi de sauvegarder les droits des parties à des pactes régionaux et bilatéraux, et reposant

(53) Livre Rouge, page 95.

(54) Voir l'amendement soviétique à la page 109 du Livre Rouge.

sur le Pacte de la S.D.N. ou conclus dans le cadre de cette institution.

Or, Sir Alexander Cadogan adressait à l'amendement russe une objection qui, comme l'a ensuite démontré M. Politis, était d'un ordre purement théorique et de ce fait de nature à pouvoir être écarté (55). Le représentant du Royaume-Uni soutenait que du moment que les pactes régionaux n'entreraient en jeu que lorsque la S.D.N. se trouverait incapable de désigner l'agresseur, cela supposerait que l'Assemblée serait divisée en deux ; ces deux parties pourraient se trouver égales. Toujours d'après Sir Cadogan, du moment qu'il y aurait un désaccord, le Gouvernement d'Ankara pourrait pencher d'un certain côté et cependant « aux termes d'un pacte régional auquel la Turquie n'est pas partie, ce Gouvernement peut être tenu d'octroyer des facilités aux forces d'un Etat qui s'est rangé d'un côté opposé ».

Nous ne saurions passer ici sous silence une discussion assez vive qui s'est engagée entre le délégué du Royaume-Uni et M. Titulesco, à l'occasion de l'objection faite par Sir Cadogan.

M. Titulesco soutenait la rédaction proposée par son collègue russe. Il pensait que s'il devait se référer au texte présenté par la délégation britannique, il devrait conclure toute assistance due en vertu d'un pacte régio-

(55) M. Politis déclarait : « Sans doute la question intéresse directement la Turquie et il peut se faire que la Turquie, au sein d'un organe de la S.D.N. ne se trouve pas être d'accord avec les autres délégations sur la détermination de l'agresseur... Mais je me permets de rappeler que dans le cas spécial où il s'agit d'une guerre intéressant un Etat de la Mer Noire et dans l'hypothèse plus spéciale encore où l'Etat belligérant de la Mer Noire est victime d'une agression, dans ce cas spécial très précis, je crois qu'il sera difficile à la Turquie, étant donné les engagements qui la lient — et je fais spécialement allusion au Pacte de Londres sur la définition de l'agresseur — il lui sera très difficile dis-je, de se trouver en désaccord avec les pays qui sont également signataires de ce même traité ; de sorte que l'objection purement théorique que faisait Sir Alexander Cadogan me paraît de nature à pouvoir être écartée », Livre Rouge, page 112.

nal et se placer uniquement au point de vue de l'assistance ordonnée par la S.D.N., c'est-à-dire se placer en face d'un *cas théorique* : « car si l'unanimité a joué pour cette fois — pour le cas italo-éthiopien — je ne sais pas si elle jouera une seconde fois », remarquait le Ministre des Affaires étrangères de Roumanie. Il pensait qu'au cas où le Conseil serait divisé sur la question de savoir qui est l'agresseur, il pourrait s'adresser au Gouvernement turc pour lui demander de respecter ses engagements internationaux. M. Titulesco s'indignait contre le fait que la délégation anglaise met de côté le Pacte balkanique et « je ne saurais l'accepter, disait-il. En vertu du Pacte balkanique, la Turquie me doit assistance si n'importe quel pays de la planète m'attaque en même temps qu'un pays balkanique, et vous voulez que je renonce aujourd'hui, Messieurs les délégués du Royaume-Uni, au fruit d'un travail qui est mon travail propre, à côté du travail immense de mes collègues... Vous voulez que je mette de côté le Pacte Balkanique ? A quel titre le Pacte Balkanique pourrait-il encore jouer entre la Turquie et moi, si vous mettez de côté les autres accords régionaux ? Je pose cette question nettement à la délégation britannique » (56). Et le délégué roumain d'ajouter qu'à côté du Pacte Balkanique, la Roumanie avait à l'heure actuelle des pactes d'assistance mutuelle enregistrés à la Société des Nations et un pacte avec la France, et qu'il ne pourrait s'imaginer un seul instant que la Turquie pourrait prendre la responsabilité de voir cesser les effets de ce dernier pacte.

L'Angleterre souhaitait un régime qui soumettrait la Convention des Détroits aux seules décisions de la Société des Nations.

Ce que demandaient la Russie, la France et la Rou-

(56) Livre Rouge, page 112.

manie, c'était la non-application du régime de fermeture aux bâtiments envoyés sur les ordres de l'organisme de Genève ou conformément à des pactes d'assistance mutuelle autorisés par celui-ci. En somme, ce système pourrait être défini comme un système général de sécurité collective, y compris les accords régionaux d'assistance mutuelle.

Cependant la Grande-Bretagne ne voulait pas céder et l'opposition des deux thèses semblait s'engager dans une impasse.

Devant cette opposition de la Grande-Bretagne, M. Paul-Boncour présenta à la séance du 15 juillet un amendement qui devait être finalement adopté. En voici les termes : « Toutefois il sera interdit de passer à travers les Détroits aux bâtiments de guerre et navires auxiliaires de tout Etat belligérant, sauf dans les cas visés à l'article 23 de la présente Convention, ainsi que dans le cas d'assistance prêtée à un Etat victime d'une agression, en vertu d'un pacte d'assistance mutuelle engageant la Turquie, conclu dans le cadre du Pacte de la Société des Nations, enregistré et publié conformément aux dispositions de l'article 18 du Pacte de la Société des Nations » (57).

Ce système préconise donc le système de non application de la fermeture aux bâtiments de guerre envoyés en exécution d'une décision de la S.D.N. et aussi à ceux envoyés dans le cas de désaccord au sein du Conseil de l'organisme de Genève, conformément au pacte régional auquel la Turquie est partie. Comme le remarquait le représentant de la France, « cet amendement tient compte en outre des objections qui avaient été formulées contre un amendement à l'article 23 qui obligeait la Turquie à faire état de pactes où elle n'était pas partie, ce

(57) Livre Rouge, pages 143-144.

qui, juridiquement et politiquement, pouvait présenter en effet quelques inconvénients. De fait, la proposition française vise uniquement les pactes d'assistance mutuelle auxquels participe la Turquie.

Après cette proposition, qui fut adoptée, M. Litvinoff retirait son amendement visant l'article 16 et son texte d'article 23, et de la sorte s'aplanissait un conflit de points de vue qui causa à un certain moment des craintes quant à l'issue de la Conférence. Nous aurons d'ailleurs l'occasion de voir plus amplement, dans le chapitre suivant, la portée réelle de la solution ainsi acquise.

4° *Le problème de l'entrée en vigueur et de la durée de la Convention.*

L'article 13 du projet turc avait prévu une durée de quinze ans pour la Convention de Montreux, alors que le projet anglais lui donnait une existence de cinquante ans. On voit donc qu'il y a un grand écart. Cette différence venait du souci de la délégation turque d'adapter les clauses de la Convention aux circonstances futures. Elle prenait exemple du Traité de Lausanne, dont les dispositions n'avaient su correspondre aux événements après une période de treize ans seulement et avaient nécessité la réunion de la Conférence de Montreux.

La durée de cinquante ans ayant été jugée trop longue par tous les délégués à la Conférence, on se mit d'accord sur un texte arrêté provisoirement par le Comité technique (58) et qui se prononçait pour une durée de vingt ans, avec possibilité de dénonciation de la Convention par un préavis de deux ans, qu'on pourrait envoyer à partir de la dix-huitième année.

Pour ce qui est de l'entrée en vigueur de la Convention, le projet turc, au lieu d'attendre qu'elle soit

(58) Voir ce texte dans le Livre Rouge, page 158.

ratifiée par tous les Etats représentés à la Conférence, stipulait qu'elle entrerait en vigueur dès sa signature. M. Menemencioglu expliquait cette exception à la règle en usage dans une convention unilatérale, par le fait que la Turquie ne pourrait se risquer à l'attente d'une mise en application plus ou moins lointaine et affronter les dangers qui en découlent. L'article 25 du projet britannique, suivant en la circonstance le droit commun, disposait que la Convention entrera en vigueur dès que les instruments de ratification auront été déposés au nom de toutes les Puissances signataires.

Il fallait également abroger la Convention de Lausanne et pour cela l'assentiment de toutes les Puissances signataires de celle-ci s'avérait indispensable. Or l'Italie était absente de la Conférence. Ceci porterait-il atteinte à la reconnaissance de la Convention ? Considérant qu'il s'agit en l'espèce d'une véritable réglementation internationale, allait-on insérer une clause qui laisserait la Convention ouverte à toute autre Puissance et rendrait possible l'adhésion de Rome à une date ultérieure ? On se prononça dans ce dernier sens ; de sorte que l'article 27 de la Convention déclare : « A partir de son entrée en vigueur, la présente Convention sera ouverte à l'adhésion de toute Puissance signataire du Traité de paix de Lausanne du 24 juillet 1923 » (59).

Pour ce qui est de la mise en vigueur de l'acte de Montreux, le principe de l'attente de la ratification serait, comme l'a fait observer M. Politis, non seulement un peu théorique, mais même dangereux, si on l'appliquait dans toute sa rigueur.

Pour concilier les points de vue, M. Contzesco, Président du Comité technique, proposa à la séance du 30 juin de ce Comité, un procédé selon lequel il serait fixé un court délai de ratification, deux à trois mois par

(59) Livre Rouge, page 306.

exemple. A l'expiration de ce délai, on procéderait à l'établissement d'un premier procès-verbal de dépôt de ratifications. Si tous les pays n'avaient pas encore ratifié la Convention, cinq ratifications suffiraient pour la mettre en vigueur à l'égard de tous les pays signataires.

Le représentant turc, tout en se déclarant satisfait de ces suggestions, demandait la signature d'un Protocole séparé, stipulant l'abrogation des clauses de démilitarisation et mettant immédiatement en vigueur les dispositions relatives à la menace de guerre.

M. Lachkevitch, délégué de l'Union soviétique, constatait qu'il s'agissait de fixer un arrangement en vue de la mise en vigueur anticipée de certaines dispositions de la Convention, et se demandait si la nature des autres dispositions ne permettrait pas leur mise en application avant la ratification. Il remarquait que toutes les autres stipulations, loin de statuer sur des cessions de territoire ou sur les finances publiques, ont un caractère administratif et que leur observation peut être assurée par des règlements administratifs. « S'il importe, dans l'intérêt général, que la mise en application de toutes les dispositions de la Convention ne soit pas retardée, les Puissances signataires peuvent fort bien ordonner à leurs administrations de prendre des mesures dans le sens prévu par la Convention », disait M. Lachkevitch au sein du Comité technique (60).

Finalement on se prononça pour la mise en application provisoire de la Convention, dans l'attente de la réunion des ratifications aux archives du Gouvernement français. Le Protocole signé le même jour que la Convention, prévoit en effet la remilitarisation immédiate de la zone des Détroits et l'application provisoire à partir du 15 août 1936 du régime spécifié dans la Convention (61).

(60) Livre Rouge, page 253.

(61) Voir le texte de ce Protocole à la page 310 du Livre Rouge.

CHAPITRE III

LE STATUT ACTUEL DES DÉTROITS

La Conférence des Détroits s'est terminée le 20 juillet 1936, à 22 heures, par la conclusion d'une nouvelle Convention et d'un Protocole signé par tous les pays représentés à la conférence : Australie, Bulgarie, France, Grande-Bretagne, Grèce, Japon, Roumanie, Turquie, U.R.S.S. et Yougoslavie. Par la suite, le Gouvernement de Rome, signataire de la Convention de Lausanne de 1923 et absent à Montreux, donna son adhésion à la nouvelle Convention.

Ainsi, après près d'un mois de discussions, où s'affrontèrent dans une atmosphère de compréhension et de bonne volonté réciproques les thèses des diverses délégations, la Conférence des Détroits se couronnait par un succès complet.

La Convention du 20 juillet 1936 (1) comporte 29 articles répartis en 5 sections, et 4 annexes. Quant au Protocole qui lui a été joint, il renferme trois dispositions. C'est l'étude des stipulations positives de cette convention que nous allons maintenant entreprendre, en divisant notre exposé en quatre sections :

(1) Voir le texte de la convention de Montreux aux pages 301 à 310 du Livre Rouge.

A. — Le régime du passage et de la navigation à travers les Détroits.

B. — La suppression de la Commission des Détroits.

C. — La remilitarisation des Détroits.

D. — Les dispositions générales de la Convention.
Analysons à présent chacune de ces sections.

A. — LE RÉGIME DU PASSAGE ET DE LA NAVIGATION A TRAVERS LES DÉTROITS.

1) **Le principe : la liberté de passage et de navigation.**

Il faudrait en premier lieu faire ressortir l'idée capitale contenue dans le préambule de la Convention. Le passage et la navigation dans les Détroits, y lisons-nous, seront réglés « de manière à sauvegarder dans le cadre de la sécurité de la Turquie et de la sécurité dans la Mer Noire, des Etats riverains, le principe consacré par l'article 23 du traité de paix signé à Lausanne le 24 juillet 1923 » (2). Ce dernier article, que nous avons pu étudier plus haut, reste donc à la base de la nouvelle Convention, ainsi qu'il a constitué le fondement de la Convention des Détroits de Lausanne. On remarquera dans ce préambule, qu'on a tenu compte de la proposition faite par la délégation roumaine, de mentionner, à côté de la sécurité de la Turquie, celle des Etats riverains de la Mer Noire.

L'alinéa 1 de l'article 1^{er} reconnaît et affirme « le principe de la liberté de passage et de navigation par mer dans les Détroits ».

Si l'on croit aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article 28, le principe de liberté ainsi proclamé n'est plus admis comme faisant partie du droit conventionnel, mais

(2) Livre Rouge, page 301.

il est reconnu comme appartenant au droit public général. Alors qu'aux termes de l'alinéa 1^{er} de l'article 28, la Convention n'aura qu'une durée de vingt ans, l'alinéa 2 dudit article dispose que « le principe de la liberté de passage et de navigation affirmé à l'article 1^{er} de la présente Convention aura une durée illimitée ». Le principe de liberté ainsi exposé se superpose donc à toutes les autres clauses, qui ne règlent en somme que son application pour une durée limitée à vingt ans. Si tel est le principe proclamé par l'article 1^{er}, les articles qui le suivent en font une réglementation telle que cette liberté se trouve extrêmement limitée pour répondre à la sécurité du Gouvernement turc et des Etats de la Mer Noire.

Les restrictions s'appliquent d'abord et en premier lieu dans le domaine aérien, auquel la Convention de Montreux ne reconnaît pas la liberté, ainsi que l'avait admis la Convention de 1923. Comme nous le verrons plus loin, les zones des Détroits sont désormais interdites, sauf à charge pour le Gouvernement d'Ankara d'indiquer aux aéronefs se rendant de la Méditerranée à la Mer Noire, ou vice-versa, les routes aériennes destinées au survol.

Le principe de liberté ne se trouve donc consacré que pour le passage et la navigation par mer dans les Détroits. Mais comme on peut le lire dans le deuxième alinéa de l'article 1^{er}, l'usage de ladite liberté se trouve réglé par les stipulations de la Convention. Celle-ci régleme en effet la portée exacte du principe et répond à toutes les questions susceptibles d'intéresser le passage et la navigation : peut-on traverser les Détroits de jour et de nuit ? Peut-on y séjourner librement ? Est-on libre de tracer la route à suivre ? Y a-t-il des différences de traitement selon qu'il s'agit d'un navire marchand ou d'un bâtiment de guerre ? Cette même dif-

férence de régime varie-t-elle suivant les périodes de paix et de guerre ? etc... Voilà toute une série de questions auxquelles répondent les dispositions de la Convention de Montreux que nous essaierons maintenant d'exposer.

2) Le statut des navires de commerce.

Que faut-il d'abord entendre par navire de commerce ? C'est l'article 7 de la Convention qui, d'une façon détournée et indirecte, répond à cette question en disant que « le terme navire de commerce s'applique à tous les navires qui ne sont pas visés par la Section 2 de la présente Convention », c'est-à-dire par la section relative aux bâtiments de guerre. Tout navire qui n'est pas un bâtiment de guerre, s'appelle navire de commerce. Qu'est-ce alors qu'un bâtiment de guerre ? Les bâtiments de guerre sont définis d'une façon stricte par l'Annexe 2 à la Convention, qui reproduit les dispositions du traité naval de Londres du 25 mars 1936.

Les navires de guerre sont donc constitués en général, par tous les bateaux qui ne sont pas destinés à assurer la défense nationale : nous pouvons citer ainsi les paquebots, les cargos marchands, les yachts, les chalutiers de pêche et peut-être aussi — car cela est discuté — les navires-hôpitaux, que la Convention de 1923 énumérait dans cette classe de bâtiments.

Pour cette catégorie, le principe prédominant c'est la liberté de passage, et aussi de navigation dans les Détroits, pour tous les pavillons, qu'ils appartiennent aux riverains ou aux non-riverains (3). Il y a lieu d'ailleurs de faire une distinction de modalité concernant

(3) Nous verrons plus loin qu'un tel principe n'a pas été adopté pour les bâtiments de guerre, et qu'il y a lieu de faire une discrimination suivant qu'il s'agit du pavillon d'un Etat limitrophe de la Mer Noire ou d'un Etat non riverain.

l'exécution du principe, suivant les périodes de paix, le temps de guerre la Turquie n'étant pas belligérante, le temps de guerre la Turquie étant belligérante, et le cas où ce pays s'estimerait menacé d'un danger de guerre imminent.

a) *En temps de paix* : le régime des navires de commerce en temps de paix est établi par l'article 2 de la Convention. Ces navires jouiront de la complète liberté de passage et de navigation dans les Détroits, de jour aussi bien que de nuit, quels que soient le pavillon et le chargement, sans être soumis à quelque formalité que ce soit, sauf certaines réserves qui suivent : les navires qui pénètrent dans les Détroits, soit par la Méditerranée, soit par la Mer Noire, s'arrêteront à un poste sanitaire « aux fins du contrôle sanitaire établi par les règlements tures dans le cadre des prescriptions sanitaires internationales » (4).

En ce qui concerne les navires possédant une patente nette de santé attestant qu'ils n'ont pas à bord des cas de peste, de choléra, de fièvre jaune, de typhus exanthématique, ou de variole, ou qu'ils n'en ont pas eu depuis moins de sept jours auparavant et qu'ils n'ont pas quitté un port contaminé depuis moins de cinq fois 24 heures, ce contrôle sanitaire s'effectuera de jour et de nuit, d'une façon aussi rapide que possible. Au cours de leur passage dans les Détroits, ces navires ne pourront être astreints à aucun autre arrêt.

Les navires qui ont à leur bord les cas de maladies contagieuses citées plus haut, ou qui en ont eu moins de sept jours auparavant, ainsi que les navires venant d'un port contaminé qu'ils ont quitté depuis moins de 120 heures, devront s'arrêter aux postes sanitaires à l'entrée du Bosphore et des Dardanelles, « pour y embarquer les

(4) Voir article 3 de la convention, Livre Rouge, page 302.

gardes sanitaires que les autorités turques pourraient désigner ». Aucune taxe ou charge ne sera exigée à ce titre, et les gardes sanitaires, qui demeureront à bord pendant toute la traversée des eaux turques, devront être débarqués à un poste sanitaire à la sortie des Détroits.

Pour les navires qui passent en transit, sans faire escale dans un port des Détroits, il a été prévu une perception de taxes dont le tarif est fixé à l'annexe 1 à la Convention (5). Ces taxes sont exigibles pour les services de contrôle sanitaire, de phare, bouées lumineuses et bouées de chenaux ou autres, pour le service de sauvetage, y compris les canots de sauvetage, les postes de fusées porte-amarre, les sirènes de brume, les radio-phares ou autres installations du même genre. Le montant de ces taxes obligatoires a été calculé de façon à ne pas être « plus élevé qu'il n'est indispensable pour couvrir les frais occasionnés par les services en question et pour conserver un fonds de réserve ou un fonds de roulement raisonnable ». Leur tarif ne pourra être augmenté que conformément aux dispositions de l'article 29 de la Convention, qui prévoit une possibilité de révision à l'expiration de chaque période quinquennale. Nous étudierons plus loin la procédure de fonctionnement de cette révision.

Les taxes et charges ainsi définies s'appliqueront à une double traversée des Détroits, sous condition que le retour s'opère avant six mois. Passé ce délai, le navire pourra être appelé sans distinction de nationalité, à acquitter une deuxième fois ces taxes et charges. Si pourtant à la traversée d'aller un navire marchand déclare ne pas devoir revenir, il n'aura à acquitter que la moitié du tarif, exception faite du service de contrôle sanitaire,

(5) Livre Rouge, page 307.

qui ne peut subir de réduction. « Les réductions éventuelles de ces taxes et charges, que le Gouvernement turc admettrait, seront appliquées sans distinction de pavillon », dit l'alinéa 1^{er} de l'annexe 1.

A côté de ces taxes et charges obligatoires, il y en a qui sont facultatives : ce sont le remorquage et le pilotage. Lorsque ces services, demandés soit par l'agent, soit par le capitaine du navire, auront été dûment rendus par les autorités turques, ces dernières pourront exiger leur rémunération. C'est au Gouvernement d'Ankara qu'il revient de publier de temps à autre le tarif des perceptions résultant de ces services facultatifs.

En vue de faciliter les opérations de perception de ces taxes et charges, les navires de commerce qui s'apprêtent à franchir les Détroits, devront annoncer aux agents des postes sanitaires leurs nom, nationalité, tonnage, destination et provenance.

b) *En temps de guerre, la Turquie n'étant pas belligérante* (6), « les navires de commerce, quels que soient le pavillon et le chargement, jouiront de la liberté de passage et de navigation dans les Détroits, dans les conditions prévues aux articles 2 et 3 » (7). La situation reste donc inchangée par rapport au temps de paix, dont les dispositions s'appliquent également dans cette période.

c) L'article 5 règle la situation du *temps de guerre, la Turquie étant belligérante*. Dans ce cas les navires marchands des Puissances qui ne font pas la guerre à

(6) Nous ne saurions passer sous silence une remarque qui s'impose. Le traité de Lausanne employait le terme « la Turquie étant neutre ». Ce terme n'a pas trouvé place dans le nouveau statut des Détroits, M. Politis ayant signalé que pour les membres de la S.D.N. ou pour les signataires du Pacte Briand-Kellog, il n'était plus possible d'entendre la neutralité dans son sens traditionnel. Se rangeant à l'initiative de M. Litvinoff, la Conférence a adopté la formule « la Turquie n'étant pas belligérante ».

(7) Voir article 4 de la convention, Livre Rouge, page 302.

la Turquie auront le droit de passer et de naviguer librement dans les Détroits « à condition de n'assister en aucune façon l'ennemi » (8).

Remarquons toutefois que les modalités de cette liberté ont dû subir certaines modifications par l'alinéa 3 de l'article 5. Ces navires n'entreront dans les Détroits que de jour, et suivant la route, qui dans chaque cas, leur sera indiquée par les autorités turques. Pourquoi ce changement de modalités ? Pour des raisons, croyons-nous, inspirées des soucis de sécurité du pays riverain des Détroits et des bateaux qui n'appartiennent pas à un Etat en guerre avec lui. En raison même du peu de largeur des Détroits et du fait qu'ils seront sans doute mouillés de mines, afin d'interdire leur accès à l'ennemi, il est certain que l'autorisation du passage de nuit accordé à un bateau étranger neutre ne constitue pas pour lui une sérieuse garantie. L'opération de mouillage de mines ne doit pourtant pas gêner le passage des non-belligérants : c'est pour assurer la sécurité du pavillon neutre que le passage de nuit — durant lequel la visibilité est mauvaise — est interdite, et que le même navire doit suivre le chemin indiqué par les autorités turques s'il veut traverser les Détroits en toute quiétude et sans risquer de heurter une mine et de couler.

(8) Nous voudrions rappeler à ce propos une observation faite par le délégué bulgare, M. Neïcoff, lors de la discussion de l'article 5 à la VI^e séance plénière. Se basant sur une disposition correspondante de la Convention de Lausanne, qui parlait de la contrebande de guerre, du transport des soldats, il demanda l'insertion dans cet article de certaines précisions sur l'assistance à l'ennemi, précisions qui empêcheraient une interprétation trop extensive du texte. Le délégué turc, M. Aras, répondit que de telles citations prêteraient lieu à des interprétations limitatives, alors qu'en revanche « la rédaction actuelle est plus souple et permet à la Turquie d'agir au mieux » (Livre Rouge, page 65). M. Aras consentit à l'énumération d'autant « d'exemples qu'on voudra, étant entendu que l'énumération ne serait pas limitative ». Finalement, la Conférence, se ralliant aux suggestions de M. Politis, maintint le texte tel qu'il était. De ces discussions il ressort que l'assistance à l'ennemi prévue dans cet article doit être entendue dans le sens traditionnel de l'assistance hostile en droit international, de « services contraires à la neutralité », comme le disait M. Politis.

d) *Au cas où la Turquie s'estimerait menacée d'un danger de guerre imminent* (9), les dispositions du temps de paix continueront à être appliquées, sauf que les navires marchands devront entrer de jour dans les Détroits et que le passage devra s'effectuer par la route indiquée, dans chaque cas, par les autorités turques. La Turquie pourra donc prendre des mesures de guerre, mais elle doit laisser libre le passage à tous les pavillons, même à la Puissance qui constitue une menace pour sa sécurité, puisqu'il n'y a pas encore un état de guerre effectif.

Remarquons également que le pilotage qui est facultatif en temps de paix, et qui est rémunéré si le service a été rendu, ne subit plus le même régime. En temps de menace de guerre, la Turquie pourra rendre obligatoire le pilotage, mais elle ne demandera aucune rétribution à cet effet.

C'est à propos de l'étude du statut des bâtiments de guerre, à laquelle nous arrivons à présent, que nous examinerons la procédure du contrôle, par la S.D.N. et la majorité des signataires de la Convention, de l'opportunité du jugement de la Turquie relativement au danger de guerre imminent.

3) **Le statut des bâtiments de guerre.**

Il faut d'abord souligner, comme nous l'avons fait pour les navires marchands, ce que l'on entend par bâtiment de guerre. L'article 8 répond à cette question que « la définition applicable aux bâtiments de guerre et à leurs spécifications, ainsi qu'au calcul des tonnages, est celle qui figure dans l'annexe 2 à la présente convention ». Il faudra donc se reporter à ce texte (10) qui, com-

(9) Voir article 6 de la convention dans le Livre Rouge, page 303.

(10) Voir l'annexe II, aux pages 308-309 du Livre Rouge.

me nous l'avons déjà noté, a été emprunté au Traité naval de Londres du 25 mars 1936. C'est un document très détaillé qui renferme toutes les précisions de la technique militaire, et pour le contenu duquel on ne saurait mieux faire que de renvoyer au texte lui-même. Rappelons toutefois ses grandes lignes : on y trouve la définition du déplacement-type d'un bâtiment de surface et du déplacement-type d'une sous-marin. On y désigne aussi qu'au mot *tonne*, sauf dans l'expression *tonnes métriques*, correspond 1.016 kilogrammes. Les bâtiments de guerre sont classés en six grandes classes : les bâtiments de ligne, les bâtiments porte-aéronefs, les bâtiments légers de surface, les sous-marins, les petits navires de combat et les bâtiments auxiliaires. Chacune de ces catégories est définie et ses caractéristiques sont décrites. Enfin, on fixe aussi pour chaque classe le nombre d'années après l'expiration desquelles, le bâtiment appartenant à telle catégorie, sera considéré *hors d'âge*.

D'une façon générale, le statut en vigueur pour les bâtiments de guerre est encore celui de la liberté, mais avec une modalité d'application variable selon qu'il s'agit des bâtiments d'un Etat de la Mer Noire, ou des bâtiments d'une Puissance non riveraine de cette mer. Les premiers jouissent de libéralités plus étendues que les seconds. Nous avons déjà précisé que cette discrimination en vigueur pour les bâtiments militaires, n'est pas admise pour les navires marchands qui, eux, sont soumis à l'égalité des droits à quelque Puissance qu'ils appartiennent.

Il faudrait également mentionner une particularité du régime des bâtiments de guerre : c'est que la liberté dont ils jouissent ne s'étend qu'au passage seulement et non à la navigation comme pour les navires marchands. C'est ce qui ressort de l'article 16 de la Convention : « Les bâtiments de guerre en transit dans les

Détroits ne devront, sauf en cas d'avarie ou de fortune de mer, y séjourner au-delà du temps nécessaire pour effectuer leur passage » (11). Ce passage, ils l'effectueront selon des modalités qui varient pour les Etats non riverains et les Etats riverains de la Mer Noire, selon qu'on se trouve en temps de paix, en temps de guerre la Turquie n'étant pas belligérante, en temps de guerre la Turquie étant belligérante, et dans le cas où la Turquie s'estimerait menacée d'un danger de guerre imminent.

a) *En temps de paix :*

Les droits des Etats non riverains de la Mer Noire, pour le passage à travers les Détroits. — Les bâtiments légers de surface, les petits navires de combat et les navires auxiliaires des Puissances non riveraines de la Mer Noire, sont libres de passer dans les Détroits sans être soumis à une taxe ou charge quelconque, à condition toutefois d'y pénétrer de jour et de se conformer à certaines prescriptions qui suivent : un préavis de passage d'une durée de quinze jours doit être adressé par voie diplomatique au Gouvernement d'Ankara. Dans ce préavis doit figurer la destination, le nom, le type et le nombre des bâtiments, ainsi que la date de passage pour l'aller et pour le retour. S'il arrive un changement de date, il devra faire l'objet d'un préavis de trois jours. L'alinéa 2 de l'article 13 précise que « l'entrée dans les Détroits pour le passage d'aller devra avoir lieu dans un délai de cinq jours à partir de la date indiquée dans le préavis initial. Après l'expiration de ce délai, il devra être donné un nouveau préavis dans les mêmes conditions que pour le préavis initial » (12).

Au moment du passage, le commandant de la force navale devra communiquer à une station de signaux, à

(11) Livre Rouge, page 304.

(12) Livre Rouge, page 304.

l'entrée des Détroits, la composition exacte de la force qu'il tient sous ses ordres.

Quant au tonnage global maximum de toutes les forces étrangères pouvant se trouver en cours de transit dans les Détroits, il est fixé à 15.000 tonnes, sauf dans le cas du passage d'un bâtiment de ligne d'une Puissance riveraine et dans le cas prévu à l'annexe III (13) relative à la marine du Japon.

Toutefois ce tonnage ne sera pas autorisé à passer s'il est composé par plus de neuf unités.

L'article 17 a prévu le cas d'une flotte étrangère d'un tonnage ou d'une composition quelconque qui, invitée par le Gouvernement d'Ankara, rend une visite de courtoisie à un port des Détroits. Ces bâtiments, qu'ils appartiennent à une Puissance riveraine ou non-riveraine de la Mer Noire, ne seront pas compris dans le tonnage de 15.000 tonnes ou dans la composition d'un maximum de neuf unités. En aucune manière cette visite ne saurait être empêchée.

Les unités qui auraient subi une avarie lors de la traversée ne seront pas également comprises dans ce tonnage et se conformeront pendant les travaux de réparation, aux mesures spéciales de sécurité prises par le Gouvernement turc.

Remarquons aussi que les bâtiments de la marine militaire spécifiquement conçus pour le transport des combustibles liquides ou non, ne seront pas astreints au préavis de quinze jours et ne seront pas comptés dans le tonnage précité. Pour les autres conditions de passage, ils resteront assimilés aux bâtiments de guerre.

(13) Cet annexe prévoit que parmi les trois navires-écoles hors d'âge de la marine japonaise — Asama de 9.240 tonnes, Yakumo de 9.010 tonnes, Iwate de 9.180 tonnes — deux unités seront admises à visiter les ports des Détroits ensemble. On considère le tonnage global de ces deux navires, comme s'ils équivalaient à 15.000 tonnes (voir l'annexe III dans le Livre Rouge, page 309).

Pour que ces bâtiments militaires destinés au transport des combustibles puissent bénéficier ainsi de ces dérogations, il est prévu certaines limitations quant à l'équipement du navire en matériel de guerre (14). On se rappelle que les clauses spéciales concernant cette catégorie de bâtiments ont été admises sur les instances du délégué français.

On s'aperçoit donc que les Puissances non riveraines de la Mer Noire, n'ont pas le droit de faire pénétrer dans les Détroits leurs bâtiments de ligne (15) et leurs sous-marins.

Les droits des Etats de la Mer Noire vis-à-vis du passage à travers les Détroits. — Leur position est identique à celle des Etats non riverains, avec ces différences que le préavis de passage est réduit à huit jours et qu'ils disposent d'une liberté plus large. En effet, aux termes de l'article 11, les Puissances limitrophes de la Mer Noire pourront faire passer par le Bosphore et les Dardanelles, leurs bâtiments de ligne d'un tonnage supérieur à 15.000 tonnes, sous condition toutefois qu'ils effectuent ce passage un à un et escortés tout au plus de deux torpilleurs.

De plus, ces mêmes Puissances bénéficient du droit de faire passer par les Détroits leurs sous-marins construits ou achetés en dehors de la Mer Noire et qui se proposent de regagner leur base navale dans cette mer. Ce passage est toutefois conditionné par un préavis de mise en chantier ou d'achat, qui sera donné en temps utile à la Turquie. Ce même droit sera accordé aux sous-marins qui doivent être réparés dans les chantiers d'un pays non riverain, sous réserve de la communication de précisions à ce sujet, au Gouvernement turc.

(14) Pour les détails de cet armement, se reporter à l'alinéa 2 de l'article 9, dans le Livre Rouge, page 303.

(15) Voir les caractéristiques de ces bâtiments à l'annexe III, B 1, page 308 du Livre Rouge.

Dans ces deux cas, ces sous-marins sont dans l'obligation de naviguer de jour, en surface et isolément.

On sait que ces droits spéciaux ont été reconnus sur les demandes du délégué de la Roumanie, appuyé par les autres Etats de la Mer Noire.

Les droits des Etats non riverains de la Mer Noire en ce qui concerne le séjour de leurs bâtiments de guerre dans cette mer. — La liberté subit une double restriction relative à la durée du séjour dans la Mer Noire et au tonnage susceptible de rentrer dans cette mer.

Quant à la durée du séjour, l'article 18-2 pose : « Quel que soit l'objet de leur présence en Mer Noire, les bâtiments de guerre des Puissances non riveraines ne pourront pas y rester plus de 21 jours ».

Le tonnage global que ces Puissances peuvent avoir dans la Mer Noire en temps de paix, est limité de la façon suivante : le tonnage global de ces Puissances ne pourra pas excéder 30.000 tonnes, mais c'est là un chiffre susceptible de subir des variations. En effet, on a vu que la délégation du Royaume-Uni, soutenait l'acceptation d'une échelle mobile qui fonctionnerait dans le cas où la flotte la plus forte de la Mer Noire viendrait à dépasser de 10 % le tonnage de la flotte de l'Union soviétique. Le principe de l'échelle mobile fut accepté dans l'acte final comme suit : « Au cas où à un moment quelconque le tonnage de la flotte la plus forte de la Mer Noire viendrait à dépasser d'au moins 10.000 tonnes celui de la flotte la plus forte en cette mer à la date de la signature de la présente Convention, le tonnage global de 30.000 tonnes... sera majoré d'autant, jusqu'à concurrence d'un maximum de 45.000 tonnes » (16).

(16) Voir l'article 18 alinéa b page 304 du Livre Rouge. — D'après le Journal Officiel de la S. D. N., p. 932, le tonnage de la flotte soviétique à la date du 15 août 1936 était de 63.681 tonnes et tenait la premier rang parmi les Puissances de la Mer Noire. D'après l'article 18 b, le jour où cette flotte augmentera pour atteindre le tonnage de 73.681

A cette fin, chaque Puissance riveraine fera connaître au Gouvernement d'Ankara, le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet de chaque année, le tonnage total de sa flotte en Mer Noire. Ce Gouvernement se chargera de transmettre les informations aux autres Etats signataires de la Convention, ainsi qu'au Secrétaire général de la S.D.N.

Les limitations que nous venons d'exposer sont relatives au tonnage global maximum de toutes les Puissances non riveraines. L'une quelconque de ces Puissances ne peut envoyer sa flotte en se conformant aux chiffres ainsi fixés ; d'après l'alinéa *c* de l'article 18, chacune de ces Puissances ne pourra envoyer en Mer Noire que les deux tiers du tonnage global visé plus haut, c'est-à-dire un maximum individuel de 20.000 tonnes.

Enfin l'alinéa *d* de l'article 18 a prévu un cas assez curieux, dit du *but humanitaire*. Il s'agit d'un cas qui permet le fonctionnement d'une procédure rapide, avec dispense du préavis de quinze jours prévu à l'article 13 et qui autorise les Puissances non riveraines à envoyer en Mer Noire des forces navales dont l'ensemble ne pourra, en aucune hypothèse, excéder 8.000 tonnes. Au lieu du préavis de quinze jours, il faudra obtenir l'autorisation du Gouvernement turc dans les conditions suivantes : si le tonnage global de 30.000 tonnes n'est pas atteint et ne doit pas être dépassé par les flottes dont l'envoi est demandé, le Gouvernement d'Ankara accordera l'autorisation de passage dans le plus bref délai et après la réception de la demande dont il aura été saisi ; « Si le dit tonnage global se trouve être déjà utilisé ou s'il devait être dépassé par les forces dont l'envoi est

tonnes, le tonnage global des Puissances non riveraines de la Mer Noire admis dans cette Mer montera à 40.000 tonnes. Et dans le cas où la flotte russe ou toute autre flotte de la Mer Noire atteindra le chiffre de 78.681 tonnes ou plus, le tonnage global des bâtiments des Etats non riverains admis dans la Mer Noire sera de 45.000 tonnes et ne pourra dépasser en aucun cas cette limite.

demandé, le Gouvernement turc donnera immédiatement connaissance de la demande d'autorisation aux autres Puissances riveraines de la Mer Noire et si ces Puissances, vingt-quatre heures après en avoir été informé, n'y font pas d'objection, il fera savoir aux Puissances intéressées, au plus tard dans un délai utile de 48 heures, la suite qu'il aura décidé de donner à leur demande » (17). Toute entrée ultérieure de ces forces dans la Mer Noire ne pourra s'effectuer que dans les limites disponibles du tonnage normal global de 30.000 tonnes.

Il ressort de ces dispositions, que le passage des Détroits par les bâtiments de guerre en mission humanitaire, nécessite l'autorisation du Gouvernement turc, tandis que le dépassement du plafond de 30.000 tonnes dans la Mer Noire est conditionné par l'autorisation de la Turquie, à laquelle viendra se joindre, l'assentiment, au moins tacite, des Etats de la Mer Noire.

Nous ne saurions passer sous silence certaines critiques adressées à l'expression « but humanitaire », jugée très vague et trop obscure. Cette expression fait penser à une révolution, « à une guerre civile impliquant la nécessité de protéger les nationaux. Elle écarte de toute manière et dépasse la simple idée de protection de la liberté de navigation sur le Danube qu'étaient symboliquement chargés autrefois de défendre les stationnaires auxquels le Sultan accordait les firmans de passage ».

Il est également adressé une autre critique, non pas au but humanitaire en lui-même, mais à l'utilité même des dispositions qui le régissent. D'après ces dispositions il résulte que pour recourir à l'envoi des bâtiments dans la Mer Noire, il ne sera pas nécessaire d'adresser le préavis de quinzaine prescrit par l'article 13, mais il faudra obtenir une autorisation aussi rapide que possi-

(17) Livre Rouge, p. 304.

ble. Cette rapidité joue en effet dans le cas où le tonnage global n'est pas atteint ni dépassé par l'envoi de ce tonnage : la procédure rapide d'autorisation présente alors un intérêt puisqu'il y a une obligation pour le Gouvernement d'Ankara d'autoriser le passage dans le plus bref délai.

Mais supposons au contraire que l'envoi d'un tel tonnage fait atteindre ou dépasser le tonnage global limite, la procédure ne présente plus le même intérêt que dans le premier cas, et ne devient pas plus rapide ou moins compliquée, puisqu'à côté de l'acceptation de la Turquie il faudra également demander, par l'entremise du Gouvernement turc, l'avis des Etats de la Mer Noire. Cet avis peut être défavorable et les navires ne pourront alors pénétrer dans les Détroits, puisque l'entrée dans la Mer Noire leur est refusée et que, d'après l'article 16 de la Convention, ils ne peuvent séjourner dans les Détroits. Au cas où l'avis des Etats de la Mer Noire ne constitue pas un refus, la Turquie recouvrant sa liberté, fait part de sa décision dans les 48 heures à la Puissance non riveraine ayant adressé la demande d'autorisation. Si, d'après l'alinéa *d* de l'article 18, les Etats riverains ont 24 heures pour formuler leurs objections — au cas où toutefois ils en auraient à formuler — il reste pourtant certains points qui ne sont pas éclaircis par cet alinéa. Et d'abord que vaut l'absence de réponse des Etats riverains au bout de 24 heures ? « L'hésitation peut aller de l'affirmative à la négative », répond un auteur (18). Il s'agit également de savoir si une seule objection dans le concert des Puissances riveraines est péremptoire ? Faut-il l'unanimité ou la majorité des voix, et laquelle ? Voici autant de points auxquels la Convention ne fait aucune allusion.

(18) Voir C. A. Colliard, *La Convention de Montreux, nouvelle solution du problème des Détroits*. *Revue de Droit International*, tome XVIII, 1936, p. 142.

Les droits des Etats limitrophes de la Mer Noire, en ce qui concerne le séjour de leurs bâtiments de guerre dans cette mer ne sont soumis à aucune restriction : leur liberté est totale sur ce point.

b) *En temps de guerre, la Turquie n'étant pas belligérante.*

Les dispositions du temps de guerre, la Turquie n'étant pas belligérante, sont régies par l'article 19 (19) qui constitue le résultat d'une discussion très approfondie.

Le § 1^{er} de l'article proclame la liberté, dans ces conditions de restriction analogues à celles du temps de paix.

Mais cette assimilation est plutôt apparente. Nous lisons en effet dans le deuxième § qu'il sera interdit aux bâtiments de guerre de toute Puissance belligérante de passer à travers les Détroits, sauf dans deux cas : s'ils sont envoyés en vertu d'une décision du Conseil de la S.D.N., et dans le cas où l'unanimité n'ayant pu se réaliser au sein de ce Conseil « en vertu d'un traité d'assistance mutuelle engageant la Turquie, conclu dans le cadre du Pacte de la Société des Nations, enregistré et publié conformément aux dispositions de l'article 18 du dit Pacte ».

Dans ces cas exceptionnels, ne seront pas applicables les limitations prévues pour le temps de paix.

Les bâtiments envoyés sur l'ordre de l'organisme de Genève jouissent donc d'une liberté de passage totale, tout comme les bâtiments qui, en vertu d'un traité engageant la Turquie, « enregistré et publié » à la S.D.N., prêtent leur assistance à un Etat victime d'une agression.

(19) Voir l'art. 19 aux pages 304-305 du Livre Rouge.

Envisageons précisément ce deuxième cas, le cas où l'unanimité ayant failli au sein du Conseil, « le traité d'assistance mutuelle engageant la Turquie » va pouvoir fonctionner. Du moment qu'on parle de traité engageant la Turquie à prêter son assistance, comment concevoir que celle-ci ne participera pas au conflit ? Dans ce cas donc, elle deviendra nécessairement belligérante. C'est donc un vice de méthode que cette situation soit étudiée dans un article qui envisage le cas d'une guerre la Turquie n'étant pas belligérante, alors qu'elle devrait être mentionnée dans l'article 20 qui s'occupe du cas de belligérance de la Turquie.

Mais à supposer que la Turquie estime qu'il n'y a pas une agression, le pacte l'engageant à prêter son assistance n'a plus à jouer. La Turquie n'est donc pas belligérante. Cependant si les autres contractants estimant qu'il y a une agression, veulent prêter cette aide à la victime, il faudra qu'ils forcent le Gouvernement d'Ankara à ouvrir les Détroits comme si c'était la Turquie elle-même qui devait accourir au secours de l'Etat victime d'une agression. Il s'agit là de savoir si elle laissera faire, et si tout en ouvrant les Détroits à ses co-signataires du Pacte d'assistance, elle va pouvoir maintenir son attitude de non belligérance.

Il se peut aussi que l'Etat agresseur, peut soutenir qu'il ne l'est pas, puisque le Conseil de la S.D.N. n'a pu se fixer là-dessus et que mêmes les signataires du pacte d'assistance mutuelle, ne sont pas d'accord à ce sujet. Il peut alors demander le passage de sa flotte dans la Mer Noire, pour contrarier l'action des assistants ; et comme le faisait remarquer le délégué du Royaume-Uni, on ne voit guère comment la Turquie empêcherait le passage de la flotte de l'Etat dit agresseur, puisqu'elle ne le considère pas comme tel, et permettrait le libre passage aux forces des co-contractants, lesquels, puisque la Turquie

ne les conçoit pas comme agressés, elle les regarde comme agresseurs, l'un d'eux tout au moins.

On voit donc qu'en ce qui concerne l'ouverture des Détroits à certains navires, l'article 19 n'a pu aboutir à une solution satisfaisante et s'est borné à un accord transactionnel dont l'examen n'a pas été approfondi.

Malgré l'interdiction de passage instituée par le § 2 de l'article 19, le § 3 du même article pose que les bâtiments de guerre appartenant aux Etats limitrophes ou non de la Mer Noire, séparés de leurs ports d'attache, sont autorisés à rallier ces ports. C'est là le droit que réclamait M. Litvinoff pour les Etats riverains de la Mer Noire, mais on s'aperçoit que dans l'acte final, et sur les insistance de M. Sato, délégué du Japon, il a été reconnu à tous les Etats.

Enfin, la dernière clause de l'article 19 interdit aux navires de guerre belligérants « de procéder à toute capture, d'exercer le droit de visite et de se livrer à un acte hostile quelconque dans les Détroits ».

c) *En temps de guerre, la Turquie étant belligérante.*

La situation des Détroits ne prête dans ce cas à aucun équivoque. L'article 20 stipule clairement que les dispositions du temps de paix ne pourront recevoir aucune sorte d'application et que le passage des bâtiments de guerre sera entièrement laissé à la discrétion du Gouvernement ture.

d) *Le cas où la Turquie s'estimerait menacée d'un danger de guerre imminent.*

Comme nous l'avons noté à plusieurs reprises, c'est là une innovation apportée par l'acte de Montreux. On y voit la Turquie prendre des mesures du temps de guerre, à une époque qui est encore celle de la paix ; dans ce cas, elle est libre d'agir et elle peut fermer les Détroits.

Seulement il peut se présenter certaines situations particulières. Il se peut qu'il y ait des bâtiments de guerre qui soient passés par les Détroits, antérieurement à l'usage par la Turquie, du droit de fermeture. Ces bâtiments, qui se trouvent ainsi séparés de leurs ports d'attache, ont le droit de rallier ces ports. « Il est cependant entendu que la Turquie pourra ne pas faire bénéficier de ce droit, les bâtiments de l'Etat dont l'attitude aurait motivé l'application du présent article », li-sons-nous dans l'article 21 (20).

Cette dernière stipulation constitue une mesure très sérieuse, susceptible de conduire à un conflit armé entre la Turquie et l'Etat dont l'attitude aurait nécessité l'application de cet article. Du moment que cet Etat se trouvera désigné, du fait que ce sont ses seuls bâtiments de guerre qui ne pourront rallier leur base navale, il pourra estimer que l'action de la Turquie peut être considérée comme un *casus belli*.

Quoiqu'il en soit, on voit que c'est là un pouvoir assez étendu, reconnu à la Turquie, à laquelle les signataires n'ont pas manqué de faire confiance. Toutefois un contrôle du pouvoir de décision du Gouvernement ture s'avérerait indispensable, contrôle sinon préalable, du moins *a posteriori*.

La procédure de ce contrôle fonctionne conformément aux §§ 3 et 4 de l'article 21.

Au moment où le Gouvernement ture fait usage de la faculté de fermer les Détroits, il doit adresser une notification à cet effet aux signataires de la Convention, ainsi qu'au Secrétaire Général de la Société des Nations. Comme suite à cette notification, les motifs invoqués par la Turquie seront soumis à un examen. Si le Conseil de

(20) Livre Rouge, p. 305.

la S.D.N., par une majorité des deux tiers, décide que les mesures prises par le Gouvernement d'Ankara ne sont pas fondées, et si tel est aussi l'avis de la majorité des signataires de la convention, le Gouvernement turc s'engage à rapporter les mesures en question, ainsi que celles prises à l'égard des navires marchands et tendant à soumettre la liberté de ces navires à des restrictions injustifiées.

On voit donc que ce contrôle passe par une double phase : par la Société des Nations et par les signataires de la convention. Il faut reconnaître qu'un tel procédé ne peut en somme que contribuer à la création de certaines complications.

Certains auteurs reprochent à cet article 21 de « laisser à la Turquie l'initiative d'une telle décision, de faire de l'intervention du Conseil de la S.D.N. et du concert des Hautes Parties Contractantes, un simple contrôle a posteriori, au lieu d'en faire la condition préalable et nécessaire de la fermeture des Détroits » (21). Seulement, nul n'ignore les lenteurs d'une décision à prendre en commun, et pendant ce temps s'il se peut que « cette lenteur ordinairement reprochée au conseil aurait ici une apaisante influence et permettrait aux esprits de se calmer », il est probable aussi que les esprits s'agitent, que cette lenteur ne serve pratiquement qu'à prolonger l'état de tension ou même de guerre, et que de tout cela, ce soit la Turquie qui supporte les conséquences malheureuses.

Une autre critique se présente par la situation suivante : supposons un gouvernement qui, estimant en danger les destinées du pays sur lesquelles il a la charge de veiller, décrète l'état de danger de guerre imminent

(21) C. A. Colliard, *loc. cit.*, p. 145.

et décide de la fermeture des Détroits. Il se peut que dans sa décision, il trouve également l'approbation de son Parlement. Si le conseil de la S.D.N. ou la majorité des signataires venaient à estimer que les mesures ainsi prises par la Turquie ne sont pas justifiées, on se rend aisément compte de la difficulté de politique intérieure qu'il y aurait à faire abandonner par ce gouvernement, l'attitude qu'il a ainsi prise sur une question fondamentale.

Il faut aussi faire ressortir que ce contrôle qui s'exerce par deux organismes de composition différente, pourrait donner lieu à des divergences de décision, quant à l'opinion émise par chacun d'eux. Il se peut que les deux tiers du Conseil trouvent injustifiées les mesures adoptées par le Gouvernement d'Ankara, alors que la majorité des signataires de la convention les trouvent fondées et constatent la réalité du danger de guerre imminent. La Turquie, se basant sur l'avis conforme des signataires, pourrait maintenir les mesures édictées. Seulement si l'Etat auquel les Détroits sont fermés va se plaindre au Conseil, quelle sera la situation ? Il est fort probable que le Conseil de la S.D.N., qui n'a pas approuvé la fermeture des Détroits, décide que cet Etat a été victime d'une agression turque : quelle sera dans ce cas la position des Etats — le Japon excepté — qui sont membres de la S.D.N. en même temps qu'ils sont signataires de la convention des Détroits ? Ce sera une dure tâche pour la S.D.N. que de trouver une solution transactionnelle capable de concilier les dispositions de la convention avec l'avis que le Conseil a exprimé par sa décision antérieure sur la réalité de la menace de guerre.

Toute la difficulté provient sans doute du fait de l'absence d'harmonie entre le fonctionnement du contrôle de l'organisme de Genève, disposant d'une compé-

tence internationale très étendue, et l'exécution du contrôle de l'assemblée des signataires de la convention, qui possède naturellement une compétence internationale plus restreinte.

Enfin, en ce qui concerne les bâtiments de guerre, nous devons également mentionner une disposition générale qui leur est appliquée et qui est inspirée de soucis sanitaires au profit de l'Etat riverain. L'article 22 dispose que « les bâtiments de guerre qui ont à bord des cas de peste, de choléra, de fièvre jaune, de typhus exanthématique ou de variole, ou qui en ont eu moins de sept jours auparavant, ainsi que les bâtiments qui ont quitté un port contaminé depuis moins de cinq fois vingt-quatre heures, devront passer les Détroits en quarantaine et appliquer par les moyens du bord les mesures prophylactiques nécessaires pour éviter toute possibilité de contamination des Détroits » (22).

4) Le statut des aéronefs.

On se souvient que la convention de 1923 assimilait la navigation aérienne à la navigation maritime et reconnaissait la liberté à l'une aussi bien qu'à l'autre. Nous avons déjà dit que dans la convention de Montreux, l'usage de ladite liberté n'a été reconnue qu'à la navigation par mer dans les Détroits.

Si on pense que dans la solution actuelle du problème des Détroits, ces derniers ont obtenu le droit d'être remilitarisés, et que le survol des zones ainsi fortifiées peut constituer un danger pour ces régions, on s'explique plus aisément les raisons qui ont conduit à l'adoption d'un tel régime. D'ailleurs la convention internationale de navigation aérienne, du 19 octobre 1919, reconnaît à chaque Etat la souveraineté exclusive sur l'es-

(22) Livre Rouge, p. 305.

pace atmosphérique au-dessus de son territoire. L'interdiction du survol des Détroits ne constitue donc en somme aucune dérogation au droit commun, d'autant plus que la même convention aérienne stipule, dans son article 15, que si tout aéronef d'un Etat contractant a le droit de survoler l'espace aérien au-dessus d'un autre Etat contractant sans atterrir, il est toutefois tenu de suivre l'itinéraire fixé par l'Etat survolé.

C'est en somme de ces idées que s'est inspiré le fonds de l'article 23 relatif au passage des aéronefs civils.

Il est dit dans cet article qu' « en vue d'assurer le passage des aéronefs civils entre la Méditerranée et la Mer Noire, le Gouvernement turc indiquera, en dehors des zones interdites des Détroits, les routes aériennes destinées à ce passage... » (23). Seulement, pour qu'il puisse indiquer à temps les routes à emprunter, il faut que le Gouvernement d'Ankara soit prévenu du passage trois jours auparavant, pour le survol occasionnel ; pour les survols de services réguliers, un préavis général des dates de passage sera suffisant.

« D'autre part, nonobstant la remilitarisation des Détroits, le Gouvernement turc fournira les facilités nécessaires pour le passage en toute sécurité des aéronefs civils autorisés, d'après la réglementation aérienne en vigueur en Turquie, à survoler le territoire turc entre l'Europe et l'Asie. Pour les cas où une autorisation de survol aurait été accordée, la route à suivre dans la zone des Détroits sera périodiquement indiquée », lisons-nous dans le § 2 de l'article 23.

Remarquons qu'alors que le projet turc traitait dans son article 11 (24) du passage des aéronefs civils et militaires, l'article 23 ne parle que du passage des aéronefs civils.

(23) Livre Rouge, p. 305.

(24) Livre Rouge, p. 287.

A noter enfin qu'il est interdit aux bâtiments de guerre traversant les Détroits de faire usage, en quelque circonstance que ce soit, des aéronefs dont ils seraient porteurs (25).

B. — LA SUPPRESSION DE LA COMMISSION DES DÉTROITS.

Nous avons déjà donné de longues explications sur les divergences nées autour de la Commission des Détroits. Nous avons pu voir que la Turquie en demandait la suppression, alors que la Grande-Bretagne, appuyée sur ce point par la France seulement, se déclarait partisan de son maintien. Il en est résulté que devant l'attitude absolument ferme du représentant turc, la délégation britannique a finalement cédé. D'ailleurs, les attributions qui restaient en fait à cette Commission étaient loin d'avoir une portée étendue.

L'article 24 de la convention de Montreux déclare que les attributions de la Commission internationale constituée par la convention du 24 juillet 1923 sont transférées au Gouvernement turc. Celui-ci s'engage à réunir les statistiques et à fournir les renseignements relatifs au tonnage des bâtiments de guerre des Puissances riveraines ou non de la Mer Noire, qui viendraient à passer par les Détroits (26). Il doit veiller à l'exécution de toute disposition de la convention ayant trait au passage de ces bâtiments.

Le même article prescrit que, dès que le Gouvernement turc sera avisé du passage dans les Détroits d'une flotte étrangère, il portera à la connaissance des représentants à Ankara des signataires de la convention « la composition de cette force, son tonnage, la date prévue

(25) Voir l'art. 15 de la Convention dans le Livre Rouge, p. 304.

(26) Ces renseignements concernent l'application des articles 11, 12, 14 et 18 de la Convention.

pour son entrée dans les Détroits et, s'il y a lieu, la date probable de son retour ».

En dehors de cette charge occasionnelle, il doit assumer une charge permanente et régulière : il doit adresser au Secrétaire général de la S.D.N., ainsi qu'aux signataires de la convention « un rapport annuel indiquant les mouvements des bâtiments de guerre étrangers dans les Détroits et fournissant tous renseignements utiles pour le commerce et la navigation maritime et aérienne envisagée dans la présente convention » (27).

C. — LA REMILITARISATION DES DÉTROITS.

L'article 4 de la convention de Lausanne avait démilitarisé les Détroits. La conférence de Montreux s'est réunie au contraire pour les remilitariser, de sorte qu'on a pu l'appeler « Conférence pour la remilitarisation des Détroits ».

C'est le Protocole conclu en même temps que la convention, et qui prend effet à dater de ce jour, qui dispose que la Turquie pourra remilitariser immédiatement la zone des Détroits, telle qu'elle est définie dans le préambule de ladite convention (28). On trouve aussi dans le texte de la convention une certaine allusion au régime de remilitarisation. En effet, comme nous l'avons cité dans la section précédente, le § 2 de l'article 23 commence ainsi : « Nonobstant la remilitarisation des Détroits.. ».

Ainsi, avec ces textes, la Turquie pourra élever dans les Détroits des ouvrages militaires et y entretenir des garnisons permanentes. Sur ce point, sa souveraineté ne sera plus soumise à quelque restriction que ce soit.

D. — LES DISPOSITIONS GÉNÉRALES DE LA CONVENTION.

L'article 25 de la convention précise qu'« aucune disposition de la convention des Détroits ne porte

(27) Livre Rouge, p. 306.

(28) Voir le texte du Protocole à la page 310 du Livre Rouge.

atteinte aux droits et obligations découlant du Pacte de Genève pour la Turquie ou pour tout autre Etat signataire de la convention, membre de la Société des Nations ».

Pour ce qui est de la ratification, l'article 26 dit que la convention « sera ratifiée dans le plus court délai possible » et que les instruments de ratification seront déposés aux archives du Gouvernement français.

L'ambassadeur japonais à Paris, aura la faculté de se borner à prévenir ce gouvernement que la ratification a été donnée et dans ce cas il devra transmettre l'instrument aussitôt que faire se pourra.

La convention entrera en vigueur à la date d'un procès-verbal de dépôt, qui sera dressé dès que six instruments de ratification, y compris celui de la Turquie, auront été déposés. A cette fin, la notification du représentant du Gouvernement de Tokio à Paris, équivaldra au dépôt de l'instrument de ratification.

Le Gouvernement français se charge de remettre à tous les signataires une copie authentique de ce procès-verbal, ainsi qu'une copie des procès-verbaux de dépôt de ratifications ultérieures.

Les dispositions de l'article 27 de la convention laissent celle-ci ouverte à toute Puissance partie au traité de Lausanne. Il tombe sous le sens que cette clause a été insérée pour l'adhésion de l'Italie qui, à ce moment-là, était absente de la conférence, mais qui depuis cette date, a notifié son adhésion au Gouvernement français qui, à son tour, l'a signifiée à toutes les Hautes Parties Contractantes (29).

Une autre particularité de la convention réside dans le fait qu'elle a une durée limitée, et que, pour mieux

(29) C'est le 2 mai 1938 que le Gouvernement de Rome a adhéré aux accords de Montreux.

adapter le nouveau statut aux changements futurs des circonstances, une intéressante procédure de révision quinquennale a été instituée.

Toutes les dispositions de la convention auront une *durée de vingt ans* à partir de son entrée en vigueur, à l'exception du principe de la liberté de passage et de navigation, proclamé par l'article 1^{er}, qui aura une durée illimitée. « Si deux ans avant l'expiration de ladite période de vingt ans, aucune Haute Partie Contractante n'a donné un préavis de dénonciation au Gouvernement français, la présente convention demeurera en vigueur jusqu'à ce que deux années se soient écoulées après l'envoi d'un préavis de dénonciation. Ce préavis sera notifié par le Gouvernement français aux Hautes Parties Contractantes ».

Dans le cas où, conformément à cette procédure, la convention viendrait à être dénoncée, les signataires conviennent de se réunir dans une conférence en vue de fixer un nouveau statut.

La procédure de révision quinquennale prévue par l'article 29 offre plus de particularités : à l'expiration de chaque période de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la convention, chaque Puissance signataire aura le droit de « prendre l'initiative de proposer des amendements à une ou plusieurs dispositions de la convention ».

Pour que cette demande de révision soit acceptable, il faut qu'elle soit notifiée à toutes les Puissances parties à la convention, trois mois avant l'expiration de la période quinquennale en cours. Cette notification renfermera entre autres, l'indication et les motifs des amendements proposés. Seulement il ne suffit pas que la demande de révision soit présentée par une seule Puissance. S'il s'agit de modifications à apporter aux arti-

cles 14 et 18 — qui traitent respectivement du tonnage global maximum de toutes les forces navales étrangères pouvant se trouver en cours de transit dans les Détroits et du tonnage global que les Puissances non riveraines de la Mer Noire peuvent avoir dans cette mer en temps de paix — l'appui fourni par un seul Etat à cette Puissance sera suffisant. Pour des modifications concernant les autres articles, la demande de révision présentée par une Puissance doit être soutenue par deux autres signataires.

Il est fort possible qu'après ces propositions, on aboutisse à un résultat par la voie diplomatique ordinaire, en engageant des pourparlers par l'intermédiaire des Chancelleries. Si toutefois ce moyen ne donne aucun résultat, « les Hautes Parties Contractantes se feront représenter à une conférence convoquée à cet effet ». Celle-ci ne pourra statuer qu'à l'unanimité, sauf pour le cas de révision des stipulations des articles 14 et 18, pour lesquels l'obtention de la majorité des trois quarts des Puissances signataires sera suffisante. Dans cette majorité, il faudra compter les trois quarts des pays riverains de la Mer Noire, y compris la Turquie, soit trois Puissances de la Mer Noire.

CHAPITRE IV

COMPARAISON DES STATUTS

A la fin de notre étude s'impose un bref aperçu des principales ressemblances et différences de la Convention de Montreux avec celle de Lausanne et avec les régimes en vigueur dans les principaux détroits et canaux.

A. — MONTREUX ET LAUSANNE.

Dans la Convention de Montreux, ainsi que dans celle de Lausanne il s'agit de la sauvegarde du principe consacré par l'article 23 du traité de paix signé à Lausanne. L'intangibilité de ce dernier traité se trouve donc confirmé en 1936. La Convention de Montreux ne se limite pas au cadre de la sécurité de la Turquie, mais couvre aussi la sécurité dans la Mer Noire, des Etats riverains. Pour ce qui concerne le passage des bateaux de guerre dans les Détroits, ces Etats ont des droits strictement distincts des Etats étrangers à la Mer Noire.

Comme nous l'avons noté plus haut au terme *neutralité* employé dans la Convention de Lausanne on a substitué à Montreux la formule de *non-belligérance*. Nous avons expliqué les raisons d'une telle adoption.

Rappelons aussi qu'au lieu du régime de démilitarisation prévu par la Convention de 1923, on a admis en

1936 la remilitarisation de la zone des Détroits telle qu'elle est définie dans le préambule.

Par l'article 24 de la Convention de 1936, la Commission des Détroits transfère toutes ses attributions au Gouvernement d'Ankara qui s'engage à réunir les statistiques, à fournir les renseignements relatifs au tonnage des bâtiments de guerre et à veiller à l'exécution de toute disposition de la convention ayant trait au passage de ces bâtiments.

La garantie internationale assurée par l'article 18 de la Convention de Lausanne ne trouve plus sa place dans la Convention de Montreux. Les Détroits étant remilitarisés, le Gouvernement d'Ankara est certain qu'il pourra à lui seul assurer la sécurité des Détroits et la défense de son territoire ; il renonce de ce fait à la garantie spéciale des Puissances signataires de la Convention et se contente d'une garantie générale et collective dans le cadre de la Société des Nations.

On sait qu'en ce qui concerne l'équilibre des forces en Mer Noire, la Convention de Lausanne ne crée qu'un équilibre momentané au moment du passage ; elle n'a pas pour objet de créer un équilibre permanent des forces dans cette mer : rien ne s'oppose en effet à ce que plusieurs Puissances envoient successivement dans la Mer Noire des flottes dont chacune aura un tonnage égal à la flotte de l'Etat le plus fort de cette mer. Or, la Convention de Montreux fixe *le tonnage global maximum* que les Puissances non riveraines peuvent envoyer en Mer Noire, ainsi que le tonnage que l'une quelconque de ces Puissances aura la faculté d'avoir dans cette mer.

La Convention de Montreux ne reconnaît pas la liberté au domaine aérien, alors que, d'après la Convention de 1923, les Détroits étaient ouverts, en temps de paix comme en temps de guerre, aux aéronefs civils et militaires, sous certaines réserves et à certaines conditions déterminées par l'annexe.

Rappelons aussi que l'alinéa 3 de l'annexe à l'article 2 de la Convention de Lausanne, permettait aux sous-marins des Puissances en paix avec la Turquie, de traverser les Détroits. Le nouveau statut ne reconnaît plus ce droit, mais permet aux seules Puissances de la Mer Noire de faire passer par les Détroits leurs sous-marins construits ou achetés en dehors de la Mer Noire, ou destinés à être réparés à l'étranger, à condition de prévenir la Turquie en temps utile (article 12).

Nous avons vu enfin que la Convention de 1936 est conclue pour une période de 20 ans, avec un système de possibilité de révisions quinquennales.

B. — LE RÉGIME DE MONTREUX ET LES AUTRES DÉTROITS ET CANAUX.

En règle générale on peut dire que les régimes appliqués ailleurs sont caractérisés par la liberté complète. Au XX^e siècle les Détroits turcs paraissaient comme la seule exception à cette règle. Depuis la Convention de Lausanne le principe de liberté a été également admis pour eux, mais c'est une liberté réglementée, une liberté strictement limitée pour ainsi dire qui leur est appliquée, surtout depuis l'élaboration du nouveau statut. Du point de vue juridique cette différenciation de régime n'est pas concevable, du moment qu'il s'agit de Détroits naturels reliant deux mers libres, la Mer Noire et la Méditerranée (1).

(1) Cette idée de l'union par les Détroits de deux mers libres, la Mer Noire et la Méditerranée, a reçu certaines contestations. On sait que le Bosphore et les Dardanelles communiquent entre eux par la Mer de Marmara qui, si elle ne constitue pas un simple prolongement du passage, n'en possède pas moins toutes les caractéristiques d'une mer intérieure turque. On se souvient même que les Russes sont allés jusqu'à déployer des activités pour faire admettre la Mer Noire comme une mer fermée ; étant bordée d'Etats riverains en nombre restreint, elle devrait être soumise à un condominium de ces Etats. Un tel point de vue ne peut s'accorder en réalité qu'avec des desseins et des intérêts strictement russes.

Le droit de passage inoffensif devrait donc être reconnu aux bâtiments de guerre. Seulement si ce droit a été strictement réglementé, il faut attribuer ce fait à la position géographique spéciale des Détroits turcs et aussi à leur largeur extrêmement réduite, alors qu'ils ont une longueur considérable. Toute solution de liberté qui s'applique à ces Détroits, ne sera donc juste que si elle tient suffisamment compte de la sécurité et des droits de l'Etat riverain. Le fait que la Mer Noire est entourée par plusieurs Etats, exige également la reconnaissance à ces pays de facilités plus étendues qu'aux pays non riverains, alors que dans un détroit unissant par exemple deux océans, il ne saurait être question de la reconnaissance d'attributions inégales à chaque Etat.

Vis-à-vis du régime d'un détroit unissant deux mers libres, dans le plein sens du mot, un Etat ne saurait se prévaloir de certaines faveurs spéciales: tous les Etats ont des droits égaux à l'égard de ces Détroits.

De plus il ne faut pas oublier que dans l'histoire, jusqu'à l'époque contemporaine, le régime en vigueur dans les Détroits turcs a été celui de la fermeture aux pavillons de guerre de tous les Etats. C'est à la Convention de Lausanne que le principe de liberté a été admis; le régime arrêté à Montreux l'a consacré pour un temps indéfini.

Si nous jetons un coup d'œil sur les régimes appliqués dans les principaux détroits et canaux, nous verrons qu'ils sont tous soumis à un régime de liberté, et cela depuis assez longtemps.

Ainsi le Traité de Copenhague, du 14 mars 1857 (2) réglemente le statut du *Sund* et des *Belts*. Il a mis un terme aux redevances de passage perçues par le Dane-

(2) Albin, les Grands traités politiques, p. 115.

mark. C'est de son article 1^{er} qu'on déduit qu' « aucun navire quelconque ne pourra désormais, sous quelque prétexte que ce soit, être assujetti au passage du Sund et des Belts, à une détention ou entrave quelconque ».

En ce qui concerne le *détroit de Magellan*, l'article 5 du traité de 1880 dispose : « Le détroit de Magellan demeure neutralisé à perpétuité et sa libre navigation est assurée aux pavillons de toutes les nations. Afin d'assurer le respect de cette liberté et de cette neutralisation, il ne sera construit sur ses côtes ni fortifications, ni ouvrages de défense militaire qui puissent contrarier ce but ».

Le *détroit de Gibraltar* a été ouvert de tout temps aux navires de commerce aussi bien qu'aux bâtiments de guerre et l'article 7 de la déclaration franco-britannique du 8 avril 1904 (3) relative au Maroc, est venu apporter une garantie à cette liberté : « Afin d'assurer le libre passage du détroit de Gibraltar, les deux gouvernements conviennent de ne pas laisser élever de fortifications ou des ouvrages stratégiques quelconques sur la partie de la côte marocaine comprise entre Mellila et les hauteurs qui dominent la rive droite du Sébou exclusivement. Toutefois cette disposition ne s'applique pas aux points actuellement occupés par l'Espagne sur la rive marocaine de la Méditerranée ».

Quant au statut juridique du *canal de Suez*, nous verrons dans la deuxième partie de notre étude que le traité de Constantinople du 29 octobre 1888 (4) a institué un régime selon lequel ce canal sera toujours libre et ouvert, en temps de guerre aussi bien qu'en temps de paix, à tous les navires de commerce et de guerre de toutes les nations. C'est la raison pour laquelle les signataires de

(3) Pierre Albin, *loc. cit.*, p. 326.

(4) Albin, *loc. cit.*, p. 382.

la convention conviennent de ne porter aucune atteinte au libre usage du canal en tout temps ; on ne pourra l'assujettir à l'exercice du droit de blocus. L'article 4 de la convention précise que la liberté s'appliquera même aux bâtiments des pays belligérants et qu'aucun droit de guerre, aucun acte d'hostilité susceptible « d'entraver la libre navigation du canal ne pourra être exercé dans le canal et ses ports d'accès, ainsi que dans un rayon de trois milles marins de ses ports, alors même que l'Empire Ottoman serait l'une des puissances belligérantes ».

Les conditions de navigation dans le *Canal de Panama* ont été primitivement fixées par le traité Hay-Pauncefote, du 15 novembre 1901, entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis. Ce traité stipulait qu'on adopterait comme base du statut du futur canal, les règles en vigueur pour le Canal de Suez. Après la révolution de novembre 1903, qui sépara le Panama et la Colombie, un nouveau traité a été conclu à Washington le 18 novembre 1903 entre les Etats-Unis et la République de Panama. Par l'article 1^{er} de ce traité les Etats-Unis s'engagent à garantir l'indépendance de la République de Panama. Par contre l'article 2 dit que « la République de Panama concède aux Etats-Unis, à perpétuité, en vue de la construction, de l'entretien, de l'exploitation, de l'assainissement et de la défense dudit canal, l'usage, l'occupation et le contrôle d'une zone de terrains sous-marins, d'une largeur de dix milles, et s'étendant à une distance de cinq milles de chaque côté de l'axe du canal à construire ». Durant la grande guerre, une proclamation américaine, du 15 novembre 1914, a décidé l'ouverture du canal à tous les belligérants, à leurs navires marchands comme à leurs bâtiments de guerre. Ce n'est qu'après l'entrée en guerre des Etats-Unis que le canal fut interdit à tous les navires des ennemis ou des alliés des ennemis.

C'est l'article 380 du Traité de Versailles qui a réglementé le passage dans le *Canal de Kiel*: « Le canal de Kiel et ses accès seront toujours libres et ouverts sur un pied de parfaite égalité aux navires de guerre et de commerce de toutes les nations en paix avec l'Allemagne » (5). Cependant cette clause a été unilatéralement dénoncée par une ordonnance allemande du 16 janvier 1937, soumettant le passage des bâtiments de guerre étrangers dans le canal de Kiel à une autorisation préalable du Gouvernement de Berlin.

Ces quelques exemples suffisent à prouver que le régime des détroits et canaux actuellement en vigueur dans tout l'univers est celui de la liberté, et que son application comporte plusieurs différences de nuances avec la liberté en vigueur dans le Bosphore et les Dardanelles.

(5) Le Fur et Chkaver, *loc. cit.*, p. 496.

CHAPITRE V

LES DÉTROITS ET L'ACCORD ANGLO-FRANCO-TURC DU 19 OCTOBRE 1939

Un traité d'assistance mutuelle Anglo-Franco-Turc a été signé le 19 octobre 1939 à Ankara.

Déjà avant le début de la guerre commencée en septembre 1939, le Gouvernement turc avait engagé des négociations avec les Gouvernements de Paris et de Londres.

Ces négociations avaient abouti, le 12 mai, à un accord de principe avec la Grande-Bretagne, concernant la défense mutuelle de ces deux pays; cet accord devait se compléter par des dispositions ultérieures (1).

Faisant suite à l'accord Anglo-Turc, MM. Georges Bonnet et Suad Davaz signaient le 23 juin 1939 la déclaration d'assistance mutuelle Franco-Turque (2). D'après ce document, la France et la Turquie conviennent de conclure un accord définitif de longue durée, comportant des engagements réciproques, dans l'intérêt de leur sécu-

(1) Pour plus de détails sur la Déclaration du 12 mai, voir notre article paru dans la *Revue Générale de Droit international public*, juillet-août 1939, p. 491 à 493.

(2) Voir la Déclaration du 23 juin dans l'*Esprit International*, octobre 1939, p. 657.

rité nationale. Mais en attendant la conclusion de l'accord définitif, ils déclarent « que dans le cas d'un acte d'agression qui conduirait à une guerre dans la région méditerranéenne, ils seraient prêts à coopérer effectivement et à s'accorder mutuellement toute l'aide et l'assistance en leur pouvoir ». Ainsi que l'accord Anglo-Turc, la déclaration du 23 juin stipulait que « la définition plus précise des diverses conditions dans lesquelles se déclancherait le jeu des engagements réciproques » fera l'objet de négociations ultérieures. Un Protocole annexe à la convention, consacrait la rétrocession à la Turquie du sandjak d'Alexandrette et déclarait « qu'il n'entre aucunement dans les intentions de la France de renoncer, en faveur d'un tiers, à la mission qu'elle assume en Syrie et au Liban ».

Au début de septembre 1939, on pouvait se demander si, une fois la guerre commencée, on serait en mesure de mettre au point les arrangements définitifs prévus par les déclarations du 12 mai et du 23 juin 1939.

Vers la fin de septembre 1939, M. Saracoglu, Ministre des Affaires étrangères de Turquie, se rend à Moscou pour y engager des pourparlers. Les informations de presse sont très divergentes et générales pour qu'on puisse en déduire la portée exacte de ces négociations. Tout ce qu'on peut savoir, c'est qu'il était dans l'esprit du Gouvernement d'Ankara d'arriver à un accord dont les dispositions seraient « en harmonie avec les bases arrêtées entre la Turquie, la France et l'Angleterre ». Vers le milieu du mois d'octobre, le Ministre turc se trouve l'objet de propositions incompatibles avec le futur traité Anglo-Franco-Turc. Tout ce qu'on connaît d'officiel sur ces propositions, on l'extrait des déclarations de M. Refik Saydam, Président du Conseil de Turquie: « Les demandes soviétiques n'ont pas été jugées compatibles avec la politique turque dans la question des

Détroits. Au point de vue de notre sécurité, les garanties que l'on offrait n'équivalaient pas aux obligations qu'on nous demandait de souscrire » (3). D'autre part, dans un discours prononcé le 31 octobre 1939, M. Molotov, Commissaire du peuple aux affaires étrangères de l'Union Soviétique, déclare que le Kremlin « aurait voulu obtenir de la Turquie la *fermeture* des Détroits aux navires de guerre de toutes les Puissances non riveraines de la Mer Noire » (4).

C'est après la suspension des négociations avec l'U. R.S.S. que fut signé à Ankara le traité d'assistance mutuelle Anglo-Franco-Turc du 19 octobre 1939 (5). Le Protocole n° 1 constate que les trois Gouvernements sont d'accord pour mettre en vigueur, dès sa signature, le traité en date de ce jour, qui d'après l'article 9 aura une durée de quinze ans. Si aucun des signataires ne donne un préavis de dénonciation, six mois avant l'expiration de ladite période, le traité se trouvera renouvelé par tacite reconduction pour une nouvelle période de cinq ans, et ainsi de suite.

Ce traité répond sans doute aux lacunes de la sécurité collective, devenue caduque par la faillite des obligations d'assistance prévues par le Pacte de Genève.

Comme le prévoit le Préambule, les trois Gouvernements sont « désireux de conclure un traité de caractère réciproque dans les intérêts de leur sécurité nationale et de fournir une assistance mutuelle en résistance à l'agression ». Seulement, ainsi que nous le verrons, cette garantie, étant donné le nombre des Etats en faveur desquels elle est appelée à être appliquée, constitue une véri-

(3) Déclaration faite à la réunion du Groupe parlementaire du Parti Républicain du Peuple, le 18 octobre 1939.

(4) *Esprit international*, janvier 1940, p. 92.

(5) Voir le texte du traité dans l'*Esprit international*, janvier 1940, p. 124 à 126.

table garantie générale et collective. Non seulement les trois Gouvernements signataires bénéficient de l'assistance mutuelle, mais encore la Roumanie et la Grèce sont nommément désignées comme jouissant de cette assistance, tant que demeureront en vigueur les garanties accordées à ces pays par la France et par le Royaume-Uni, dans leurs déclarations respectives du 13 avril 1939.

Le traité est bien intitulé « Traité d'assistance mutuelle ». Il ne saurait s'agir ici d'une alliance défensive. Comme le remarque l'article 6, ce traité qui n'est dirigé contre aucun pays « a pour but d'assurer à la France, au Royaume-Uni et à la Turquie, aide et assistance mutuelles, pour résister à l'agression, si la nécessité s'en présentait ». Dans le Pacte tripartite, contrairement à ce qui est d'usage dans les traités d'alliance défensive ou offensive, les parties conservent leur liberté d'action en matière politique. On n'y voit aucune disposition interdisant la conclusion d'alliances avec d'autres pays. C'est pourquoi le jour même de la signature du traité, M. Chamberlain a pu dire : « Néanmoins il a été annoncé, aussi bien du côté de Moscou que du côté d'Ankara, que les relations de la Turquie avec le Gouvernement soviétique continueront comme dans le passé à être basées sur l'amitié ».

Nous résumerons brièvement les obligations qui naissent du traité d'Ankara, pour voir leurs répercussions sur le statut des Détroits.

Il y a quatre hypothèses prévues par ce traité :

1. — L'hypothèse d'un acte d'agression commis par une Puissance européenne et conduisant à une guerre dans la zone méditerranéenne :

a) Si ce sont la France et le Royaume-Uni qui sont impliqués dans la guerre (6), la Turquie collaborera

(6) Voir article 2 al. 1 du Traité.

effectivement avec ces deux pays et leur prêtera « toute aide et toute assistance en son pouvoir ».

Quel sera, en ce qui concerne les Détroits, le résultat de l'entrée en guerre de la Turquie auprès de la France et de la Grande-Bretagne ? La participation turque déclenchera le mécanisme des articles 5 et 20 de la Convention de Montreux. Nous savons que ces deux articles sont relatifs au régime des Détroits, la Turquie étant belligérante : l'article 5 permettra aux navires marchands n'appartenant pas à un pays en guerre avec la Turquie, de jouir de la liberté de passage et de navigation dans les Détroits, si toutefois ces navires n'assistent en aucune façon l'ennemi. L'article 20, qui s'applique aux bâtiments de guerre, laisse le passage de ces derniers à la discrétion du Gouvernement d'Ankara. Celui-ci pourra interdire l'accès des Détroits à tous les bâtiments de guerre de tous les pays ; aussi bien aux pavillons neutres, aux bâtiments ennemis, qu'aux navires des Etats de la Mer Noire. Mais, de par son engagement de « collaboration effective », la Turquie pourra permettre le passage aux flottes de ses partenaires.

b) Si maintenant c'est la Turquie qui se trouve impliquée dans la guerre (7), ce sera à la France et à la Grande-Bretagne de fournir une collaboration effective et de lui prêter toute aide et assistance. C'est en somme l'hypothèse inverse du cas que nous venons d'exposer.

2. — L'article 3 du traité prévoit l'hypothèse d'une agression contre la Roumanie ou la Grèce. Dans ce cas également, la Turquie coopère avec la France et la Grande-Bretagne, mais son obligation d'assistance se trouve affectée d'une réserve *ratione temporis* : cette prestation d'aide et d'assistance n'est valable que « tant que

(7) Voir article 2 al. 2 du Traité.

demeureront en vigueur les garanties données par la France et le Royaume-Uni à la Grèce et à la Roumanie dans leurs déclarations respectives du 13 avril 1939 » (8).

L'aide à apporter par la Turquie est exactement la même que dans l'hypothèse précédente, et le statut des Détroits sera également soumis aux articles 5 et 20 de la convention de Montreux.

3. — Une troisième hypothèse prévue est celle de l'engagement de la France et du Royaume-Uni à une guerre avec une Puissance européenne, à la suite d'une agression commise par cette Puissance contre l'un de ces deux pays, sans qu'il s'agisse des deux cas précités. Dans ce cas « les Hautes Parties Contractantes se consulteront immédiatement », dit l'article 4. D'après ces termes, on ne saurait déduire à la charge du Gouvernement d'Ankara l'exécution d'une obligation a priori. Mais des dispositions mêmes de l'alinéa 2 de l'article 4 (9), il se dégage pour la Turquie un minimum de collaboration. Non seulement elle ne doit pas entrer en guerre contre la France et la Grande-Bretagne, mais elle doit observer « au moins une neutralité bienveillante » à l'égard de ces deux Etats.

Il n'est pas aisé de fixer d'une façon nette et claire les limites de la neutralité bienveillante que la Turquie doit observer, puisque non seulement elle doit respecter les règles internationales de neutralité vis-à-vis des Parties belligérantes, mais elle doit se conformer, à l'égard des Gouvernements de Paris et de Londres, à une attitude qui est plus qu'une neutralité pure et simple. Cependant, en ce qui concerne le passage dans les Détroits,

(8) Voir les déclarations de MM. Chamberlain et Daladier, dans les pages 484 et 486 de l'Esprit International, juin 1939.

(9) Voici le texte de l'art. 4 al. 2 : « Il est toutefois convenu que dans une telle éventualité, la Turquie observera au moins une neutralité bienveillante à l'égard de la France et du Royaume-Uni ».

nous pouvons rechercher si une solution qui s'adapte à la neutralité bienveillante que la Turquie doit éventuellement témoigner vis-à-vis de la France et du Royaume-Uni, a été envisagée dans la Convention de Montreux.

L'article 4 de cette Convention prévoit qu'en temps de guerre, la Turquie n'étant pas belligérante, les navires marchands, quelles que soient leur nationalité ou la nature de leur cargaison ont la liberté de passage et de navigation dans les Détroits, dans les mêmes conditions que celles du temps de paix. La situation est donc claire quant à la neutralité bienveillante à laquelle doit se conformer la Turquie. Pour les navires de commerce, quels que soient leur pavillon ou leur chargement, la neutralité même bienveillante du Gouvernement turc « ne l'autorise à aucune immixtion dans la navigation ».

Pour les navires de guerre, nous avons vu que deux situations sont envisagées en temps de guerre :

— le cas de belligérance de la Turquie (article 20), hypothèse dans laquelle le Gouvernement d'Ankara possède une complète liberté d'action ;

— le cas de non belligérance de la Turquie (article 19 al. 1), hypothèse dans laquelle l'alinéa 1^{er} accorde la liberté aux bâtiments de guerre moyennant certaines conditions prévues.

Seulement nous avons vu que l'alinéa 2 de l'article 19 prévoit aussi la situation où, la Turquie n'étant pas belligérante, se trouve cependant liée par un pacte d'assistance mutuelle, « conclu dans le cadre du Pacte de la Société des Nations, enregistré et publié conformément aux dispositions de l'article 18 dudit Pacte ».

On constate donc que l'hypothèse envisagée par l'article 19 alinéa 2 de la Convention des Détroits, correspond au cas prévu par l'article 4 du Pacte d'Ankara. Ce dernier article parle en effet, tout comme l'article 19 alinéa 2, d'un Etat victime d'une agression, d'un traité

d'assistance mutuelle engageant la Turquie, et de la non belligérance de celle-ci. De plus, les trois Etats signataires du traité sont tous trois membres de la S.D.N.; c'est dire qu'ils ne manqueront pas, conformément à leur devoir de membres de l'organisme de Genève, de publier et d'enregistrer le traité conformément à l'article 18 du Covenant. Dans ce cas donc et suivant la convention de 1936 sur les Détroits, ceux-ci pourront être ouverts aux flottes françaises et britanniques pour combattre leur ennemi éventuel.

4. — Enfin, la quatrième hypothèse prévoit le cas d'une agression d'un Etat européen, contre un autre Etat européen, dont le gouvernement d'un des trois signataires du traité aurait, avec l'approbation dudit Etat, garanti son indépendance ou sa neutralité contre une telle agression; dans ce cas « les Hautes Parties Contractantes se consulteront immédiatement en vue d'entreprendre toute action commune qui serait efficace », dit l'article 5. La même consultation aura lieu si l'agression d'une Puissance européenne contre une autre Puissance européenne constitue, dans l'opinion du Gouvernement de l'un des signataires, une menace à sa sécurité propre.

Il faut faire une place à part à la *réserve* contenue dans le Protocole II annexé au traité, comme en faisant partie intégrante. Cette réserve est ainsi formulée : « Les engagements assumés par la Turquie en vertu du traité sus-mentionné, ne pourront contraindre ce pays à une action ayant pour effet ou pour conséquence de l'entraîner dans un conflit armé avec l'U.R.S.S. ».

En vertu donc de cette réserve, les engagements qui incombent à la Turquie et que nous venons d'étudier, ne pourront obliger ce pays à les exécuter, si leur application a pour effet ou pour conséquence de l'entraîner à une guerre avec l'Union soviétique. Le mot « contrain-

dre » employé dans le texte, est un terme qu'on ne rencontre pas souvent dans un traité (10) : c'est dire qu'il laisse à la Turquie le choix dans la détermination de son action vis-à-vis de l'U.R.S.S.

L'action dont l'effet serait d'entraîner la Turquie dans un conflit armé avec l'Union soviétique peut s'analyser dans le fait de la participation du Gouvernement d'Ankara aux côtés de la France et du Royaume-Uni contre un groupe d'alliés dont la Russie ferait partie. Pour prendre un exemple concret, si la Roumanie se trouvait l'objet d'une action conjointe germano-russe, les engagements du Gouvernement turc ne pourraient le contraindre à une intervention auprès de la France et de l'Angleterre, puisqu'une telle intervention pourrait l'entraîner dans un conflit armé avec l'U.R.S.S.

Quant à l'action dont la conséquence serait d'entraîner la Turquie dans un conflit armé contre l'U.R.S.S., elle est celle dont le Gouvernement d'Ankara, l'ayant pratiquée, aurait causé à l'Union soviétique un dommage en violation des règles qui s'imposent aux neutres en droit international. Par exemple, le territoire turc ne saurait servir de base d'opérations militaires dirigées contre la Russie par la France et la Grande-Bretagne.

Si une agression est commise par la Russie seule contre la Roumanie, la Turquie n'est pas plus obligée de prêter son assistance au bloc franco-britannique. Elle ne peut donc ouvrir les Détroits à la France et à la Grande-Bretagne que dans la mesure où le permet la Convention

(10) Nous avouons cependant, que nous aurions personnellement préféré le terme « obliger » au mot « contraindre ». Il nous semble que contraindre exprime non seulement une obligation matérielle, mais signifie aussi qu'il oblige par la volonté, par le désir de quelqu'un, de quelque personne. A notre avis, l'expression « obliger » correspond au contraire à une obligation juridique, elle oblige par elle-même sans l'intermédiaire de qui que ce soit. Quoi qu'il en soit, nous croyons que les négociateurs du Pacte tripartite ont conçu le mot « contraindre » dans ce deuxième sens.

de Montreux dans ses clauses du temps de guerre, la Turquie n'étant pas belligérante. C'est ce qui résulte du Protocole II et d'un raisonnement *a contrario* de l'article 1^{er}.

Quelle sera la portée de la réserve au cas d'une agression soviétique contre la Turquie ? L'article 1^{er} répond à cela : « Dans le cas où la Turquie serait engagée dans des hostilités avec une Puissance européenne à la suite d'une agression commise par cette Puissance contre la Turquie, la France et le Royaume-Uni coopéreront effectivement avec la Turquie et lui prêteront toute aide et toute assistance en leur pouvoir ».

Il était nécessaire d'exposer les stipulations du Pacte tripartite du 19 octobre 1939 dans une étude concernant le statut actuel des Détroits. Nous terminerons l'étude de ce traité par la citation suivante : « Le traité d'assistance mutuelle Anglo-Franco-Turc, conclu à Ankara le 19 octobre, occupe le rang le plus important dans la dernière année du Gouvernement Républicain. Rien que cet événement suffit à lui seul à prouver combien le Gouvernement Refik Saydam est sensible envers les intérêts supérieurs de la Nation (turque), de même combien les décisions qu'il a prises sont opportunes » (11).

(11) Voir le Bulletin de l'hebdomadaire Ankara, sous la signature de M. Falih R. Atay, n° du 1^{er} février 1940, 2^{me} page, 2^{me} colonne.

CONCLUSION

Dans l'ancien temps, les Détroits eurent leur célébrité dans la mythologie ou dans l'histoire, mais l'aspect qu'ils présentent dans les périodes plus récentes est d'un genre tout à fait différent : le problème qui se pose essentiellement, c'est celui du passage maritime, et ce n'est plus aux guerriers à le résoudre, mais aux juristes et aux hommes politiques.

Il faut bien écarter comme conclusion de notre étude une tendance selon laquelle la question des Détroits constituerait un des aspects politiques particuliers de la vieille « Question d'Orient ». Certes, comme dans tout problème international, le droit et la politique s'entremêlent ici plus que partout ailleurs. Mais la face juridique actuelle du problème est la suivante : les Détroits seront-ils ou ne seront-ils pas ouverts à la navigation ? S'ils sont libres, quelle sera la modalité de cette liberté, quelle en sera la réglementation ?

C'est la Convention de Montreux qui répond à cette question.

Tout au cours de l'étude de cette convention, nous n'avons pas manqué d'adresser quelques critiques particulières à certaines de ses dispositions. Mais dans son ensemble, comparée aux méthodes draconiennes de dénonciation unilatérale des traités si chères à certaine Puissance, la convention de Montreux constitue la première révision pacifique d'un traité conclu après la

guerre de 1914-1918. Par l'atmosphère cordiale qui n'a cessé de régner au sein de la conférence, celle-ci peut être citée comme exemple pour les réunions internationales. Dans les incertitudes qui se manifestaient déjà en 1936, cet accord a montré au monde qu'il n'est pas impossible d'arriver à un arrangement sur le terrain international.

A un moment où s'avérait la primauté de la force brutale, la Turquie en choisissant la voie de la loi pour faire valoir ses revendications, a apporté aux pessimistes une première lueur d'espoir.

« Voilà la voie correcte, et la voie qui n'est pas fermée au succès, dit M. Basdevant, puisque nous voyons le Gouvernement turc la suivre et aboutir, dans un espace de temps qui n'est pas jugé excessif et que n'importe quel observateur impartial, en effet, ne peut juger excessif. Du point de vue du Droit des Gens, je crois qu'il est utile de comparer la méthode correcte suivie par le Gouvernement turc, méthode conforme aux exigences du Droit des Gens et de la bonne entente entre les nations, et la méthode suivie par le Gouvernement allemand » (1).

Avec M. Rüstü Aras « nous pouvons dorénavant dire au monde que, lorsque les peuples sont animées de bonne volonté et de l'esprit de conciliation qui sont à la base de toute entente internationale, les problèmes les plus difficiles peuvent se résoudre et le succès peut couronner les efforts faits par chacun dans un but de justice et d'équité » (2).

L'acte de Montreux dépasse en effet le cadre d'une réglementation, « pour marquer de son empreinte l'ère ascendante qui doit s'ouvrir devant les peuples dans le domaine de l'entente internationale ».

(1) Cité dans le Cours de Doctorat professé par M. Basdevant le 15 février 1940.

(2) Voir le Livre Rouge, p. 179.

La remilitarisation des Détroits constitue désormais pour la Turquie la garantie la plus sérieuse de sa sécurité. Les Détroits désarmés ne constituaient pas un exemple, mais une tentation. La Turquie, en se voyant attribuer les droits de la Commission internationale, retrouve non seulement sa souveraineté intégrale sur la zone des Détroits, mais par sa politique loyale et confiante, qui n'a cessé de se raffermir encore plus depuis 1936, se pose en garant de la liberté de passage dans les Détroits.

Certes, certains regrettent que l'on n'ait pas imaginé à Montreux un système de garantie collective de la liberté de navigation, et qu'on ait préféré un procédé de dédoublement fonctionnel, par lequel la Turquie ayant pris la place de la Commission des Détroits, apparaît comme un organe international. Ce dernier système est sans doute fondé sur le postulat de la bonne conduite internationale de l'Etat riverain : mais la réalité politique est là pour constater la franchise d'action de la Turquie républicaine.

La Société des Nations, la sécurité collective, se sont avérées inefficaces : tant qu'elles ne se manifesteront pas par une réalité universelle, — et nous avons là-dessus une opinion malheureusement pessimiste — il ne faut pas exiger de la convention de Montreux plus que ce qu'elle a donné. En l'état actuel des choses, la Turquie ne pouvait pas ne pas assurer sa sécurité par ses propres moyens. Les délégués réunis à Montreux l'ont pressenti et ont reconnu à la Turquie ses droits légitimes.

Peut-être le jour où, par l'évolution du temps, seront créées des sanctions efficaces en droit international, le jour où elles pourront trouver une application contre un agresseur sur la qualité duquel tout le monde sera unanimement d'accord, ce jour-là seulement sera-t-il

possible d'espérer l'acceptation par la Turquie d'abord, par les Etats de la Mer Noire ensuite, d'un régime plus libéral à concevoir pour les Détroits.

Actuellement le principe matériel de la liberté de passage, détaché de son mode formel d'expression, se trouve faire partie intégrante du droit public européen. Il joue entièrement pour les navires marchands de tous les pays, mais la liberté des bâtiments de guerre « est réduite par le jeu de deux notions restrictives : le condominium des riverains, la souveraineté territoriale ». Là encore, tout comme à la convention de 1923, on a pris en considération le fait que la Mer Noire, tout en constituant en droit une mer libre, présente cependant une position géographique et militaire d'une mer en quelque sorte intérieure: c'est pourquoi le tonnage maximum des Etats non riverains de la Mer Noire qui peut pénétrer dans cette mer se trouve strictement déterminé.

Toute notre opinion sur le statut juridique actuel des Détroits se trouve résumée dans cette citation : « Montreux est une œuvre de sagesse et de compréhension mutuelle, qui n'est pas le résultat d'une guerre et n'a pas été faite dans un esprit de victoire. C'est la plus juste convention signée jusqu'à présent sur les Détroits, elle concilie les intérêts de l'Etat gardien, ceux des Etats riverains de la Mer Noire et ceux des Puissances étrangères » (3).

Nous voudrions ajouter à ces phrases que la remilitarisation des Détroits ne s'est pas opérée dans le seul intérêt de la République Turque, mais également dans le but de servir et de raffermir le maintien de la paix internationale. La défense des Détroits, dit M. Basdevant, est « d'une très grande importance, non pas seulement pour la défense de la Turquie elle-même, mais

(3) N. Z. Niksel, *The Asiatic Review*, October 1936, p. 867-871.

aussi pour la stratégie de toute guerre se développant dans le bassin de la Méditerranée » (4). En ces temps d'épreuve que traverse l'Europe entière, en ces moments où des peuples luttent pour le triomphe de la liberté mondiale et de la paix, nous ne saurions formuler que des vœux pour que les sections relatives au statut des Détroits en temps de guerre ne trouvent aucune application.

Si cependant la Turquie, qui n'a cessé de proclamer à plusieurs reprises ses intentions pacifiques, se voyait imposer un conflit armé, si l'exécution des clauses du temps de guerre de la Convention de Montreux devenait inévitable, nous avons la conviction profonde que le peuple turc, unanimement confiant en son Chef national, certain de sa force, fidèle à ses engagements à l'égard de ses alliés, saura garder l'héritage que lui a légué Kemal Atatürk (5).

(4) Cours précité du 15 février 1940.

(5) A cet égard, nous avons cru devoir relever certains passages du discours radiodiffusé, prononcé le 29 février 1940, par le Docteur Refik Saydam, Président du Conseil de Turquie : « ...Notre position hors de la guerre s'appuie sur l'inviolabilité nationale... Toutefois la clarté, la loyauté et la fidélité de notre politique ne peuvent pas nous empêcher de faire notre devoir et de prendre les mesures que nous jugerons utiles pour notre propre sauvegarde. Personne ne doit en douter » (Voir *Le Temps* du 2 mars 1940, p. 2, 5^{me} col.).

DEUXIÈME PARTIE

LE CANAL DE SUEZ

INTRODUCTION

PROBLÈMES SPÉCIAUX AU CANAL DE SUEZ

A la différence des Détroits, la seconde porte orientale de la Méditerranée n'a pas été ouverte par la nature, mais construite par les hommes, à une époque récente, en dépit de quelques tentatives anciennes d'éphémère durée.

Aussi l'histoire du Canal de Suez est-elle moins vénérable que celle des Détroits. Si le percement de l'isthme a ouvert des perspectives économiques et politiques nouvelles, des problèmes d'ordre international qu'a soulevé la création d'une nouvelle « voie de liaison maritime » se sont posés sous des données assez différentes du problème des Détroits. On se trouvait d'abord en présence de contrats de concession accordés par le gouvernement territorial à une société privée, dont le statut, les droits et les obligations, sous la pression des intérêts universels en jeu, ont dû subir l'influence de mesures d'ordre international, qui ont été codifiées dans la convention de Constantinople du 29 octobre 1888.

D'autre part, si comme les Détroits, le Canal de Suez baigne des rives placées sous une même souveraineté territoriale, cette souveraineté se trouvait, en Egypte, divisée entre un suzerain éloigné et le vassal local. Cette situation particulière a posé des problèmes spéciaux au Canal de Suez.

Le problème a été encore compliqué par l'évolution politique de l'Égypte, qui est passée de la suzeraineté nominale de la Porte sous l'occupation, puis le protectorat de l'Angleterre, avant d'obtenir, en 1936, la reconnaissance de son indépendance. L'importance exceptionnelle du Canal de Suez comme voie de communication de l'Empire britannique a permis à la Grande-Bretagne de se réserver une situation privilégiée sur le canal.

Enfin le principe traditionnel du libre passage du Canal de Suez même pour les navires belligérants a subi un sérieux assaut juridique et politique à l'occasion de la guerre italo-éthiopienne. On s'est demandé s'il devait céder, devant l'application des sanctions prévues par l'article 16 du Pacte de la Société des Nations et décidées par ses organes contre un de ses membres en rupture de Pacte.

TITRE PREMIER

HISTORIQUE

CHAPITRE PREMIER

LES ORIGINES DU CANAL DANS LES RÉALISATIONS ET LES PROJETS ANTÉRIEURS

A. — LA LIAISON FLUVIALE DANS L'ANTIQUITÉ ET SOUS LA DOMINATION ARABE.

L'idée d'établir une liaison par bateaux entre la Méditerranée et la Mer Rouge remonte à la plus haute antiquité ; mais c'est seulement au XV^me siècle qu'apparaît la conception, réalisée par Ferdinand de Lesseps, d'un canal maritime direct percé dans l'Isthme qui sépare l'Afrique de l'Asie. Les travaux et projets antérieurs se bornaient à utiliser la branche pélusiaque du Nil et à le relier, à partir de Bubaste, par un canal artificiel orienté de l'ouest à l'est, débouchant dans le lac Timsah et les lacs Amers, puis prolongé jusqu'à la mer

Rouge, qui d'ailleurs autrefois s'étendait jusqu'à la dépression du lac Timsah. Cette voie fluviale a conservé longtemps des partisans et le projet de canal maritime n'a pas triomphé sans controverses.

Pline et Strabon attribuent au Pharaon Sésòstris, au XIV^{me} siècle avant Jésus-Christ, la gloire de la première réalisation de la jonction du Nil anglais et de la Mer Rouge. Des bas-reliefs et des vestiges découverts à Bubaste montrent l'existence de cette liaison peut-être dès la XII^{me} dynastie, en tout cas sous la XVIII^{me} et la XIX^{me} (1).

Ce canal s'était probablement ensablé. Vers la fin du VII^{me} siècle avant notre ère, d'après Hérodote et Diodore de Sicile, le Pharaon Nichao II projeta de rétablir la communication ; mais les travaux, à peine commencés, furent arrêtés, un oracle ayant déclaré que le roi « travaillait pour un Barbare ». Le canal pouvait servir de voie d'accès aux invasions des Pises ou des Phéniciens.

Un siècle plus tard, Darius I^{er} Hystapsis (521-483) fit, en effet, creuser une seconde fois un canal qui, rapporte Hérodote, avait une longueur de quatre jours de navigation et était assez large pour le passage de deux trirèmes.

Il aboutissait aux environs de la ville actuelle de Suez. Il reliait des forteresses dont les traces subsistent et présentait ainsi un intérêt à la fois stratégique et économique.

Aristote et Diodore de Sicile prétendent que Darius fit, lui aussi, interrompre les travaux, par crainte que l'invasion de l'eau de la mer ne corrompît celle du Nil, ou n'inondât toute l'Égypte, dont le sol était à un niveau moins élevé que la Mer Rouge.

(1) Bourdon, Note sur l'Isthme de Suez, *Revue biblique*, avril 1923.

Au III^m siècle, les Ptolémées apportèrent des améliorations au canal. Ptolémée Philadelphie (285-246 av. J. C.) en reporta le point de départ plus en amont du Nil, près de la ville actuelle du Caire, afin d'en augmenter le débit. Entre la dépression des lacs et la mer, il remplaça le canal maritime par un canal d'eau douce et, pour éviter l'altération de l'eau, il construisit une écluse vers la sortie du canal dans la Mer Rouge.

Après la bataille d'Actium (mars 31 av. J. C.), raconte Plutarque, Antonin et Cléopâtre ne purent gagner la Mer Rouge sur le reste de leur flotte, il fallut traîner les galères par voie de terre. C'était l'époque de la baisse des eaux du Nil et l'écluse était sans doute en mauvais état.

En 100 de l'ère chrétienne, l'empereur Trajan entreprit de restaurer le canal ; son successeur Hadrien acheva les travaux. Mais probablement faute d'un entretien régulier, il disparut à nouveau. Sous les premiers Khalifes, il n'existe plus aucune liaison par eau entre le Nil et la Mer Rouge.

Au VII^m siècle, Amrou, lieutenant du Khalife Omar, s'empare de l'Egypte. Sur l'ordre du Khalife, on remet le canal en état en six mois (645), pour faciliter la domination des Arabes et le transport vers l'Arabie des blés égyptiens. Le canal, qui avait pris le nom de Trajan, s'appelle maintenant « canal du Prince des fidèles » et il fonctionne pendant à peu près un siècle et demi.

Les Arabes se désintéressent ensuite du canal, car ils s'efforcent d'orienter le courant du commerce vers Bagdad, Bassorah et le golfe Persique. Le Khalife abasside Abou Jafar el Mansour, en 775, fait combler l'embouchure pour défendre l'Egypte contre son neveu, le pacha de Médine, Nichommed ben Abdallah Thabet, révolté contre lui, et qui marche sur l'Egypte.

B. — PROJETS ÉLABORÉS DU XV^{me} SIÈCLE A LA FIN DU XVIII^{me} SIÈCLE.

Près de onze siècles se sont écoulés depuis la destruction du canal par le Khalife Abou-el-Manzar jusqu'au percement de l'isthme de Suez sous la direction de Ferdinand de Lesseps. Du VIII^{me} siècle à la fin du XV^{me} siècle, la question d'une communication par eau, entre la Méditerranée et la Mer Rouge n'a plus été agitée. Le trafic continuait des ports d'Europe vers l'Égypte, porte de l'Orient, et les croisades les stimulèrent. Pendant tout le Moyen-Age et dès le règne de Charlemagne, Le Caire et Alexandrie étaient les marchés des produits de l'Arabie, de la Perse, de l'Inde, de la Chine et de l'Afrique. Venise, Livourne, Gênes, Marseille, Barcelone, tiraient leur prospérité du commerce avec l'Orient, mais les transactions se faisaient par voie de terre, de Suez à Alexandrie ou, à travers l'Anatolie, par caravanes de Bassorah à Alep.

La découverte du cap de Bonne-Espérance, en mai 1498, par Vasco de Gama, ouvrait une voie navigable d'Europe vers les Indes. L'Égypte perd sa situation de porte de la Méditerranée vers l'Orient, et les grandes cités du littoral de la mer intérieure sont menacées dans leur supériorité par les ports de l'Atlantique et de la Mer du Nord, d'Angleterre et de Hollande. La nouvelle route est plus sûre ; elle évite le passage redouté de la Mer Rouge, les transbordements, les transports par caravanes, exposés aux pillards et au rançonnement.

La République de Venise sentit aussitôt le péril. Dès 1504, une délibération du Conseil des Dix prépara pour le nouvel ambassadeur des instructions envisageant la création, aux frais de la République, d'un canal « qui, partant de la Mer Rouge, conduirait directement de là en cette mer-ci ». Ce travail pourrait être exécuté « avec

beaucoup de facilité et en très peu de temps ». « Nous considérons que le canal serait d'une grande sécurité au pays du Seigneur Soudan et y donnerait une utilité infinie » (2).

La réalisation de ce projet aurait conservé à Venise la suprématie du commerce avec l'Orient, enviée par les Portugais, les Hollandais, les Français et la Ligue Hanséatique. La résistance des Mamelucks la contraignit à renoncer à cette entreprise.

Quelques années plus tard (1517), l'Égypte tombait sous la domination de la Turquie. Les Sultans envisagèrent à leur tour la construction d'un canal à travers l'isthme de Suez. D'après un rapport soumis au roi Henri III par son ambassadeur à Constantinople, Savary de Lancesme, Süleyman le Magnifique aurait formé, en 1580, le dessein de reconstruire le canal sur ses anciennes fondations. Une révolte de l'Arabie arrêta les travaux. Eudj Ali, capitán pacha de Mourad III, proposa à son tour un plan auquel il consacrait cent mille ouvriers, plus quarante mille ânes et douze mille chameaux pour le transport du matériel et de l'eau potable. La protection du canal devait être assurée par deux cents galères armées. Les Turcs, écrivait l'ambassadeur, auraient fermé la porte à Lisbonne et à l'Espagne de ce côté, et « seront pour agrandir et enrichir grandement l'Empire ture ».

L'exécution de ce projet devait absorber 600.000 ducats, soit la totalité du revenu annuel de l'Égypte. Mais son auteur mourut empoisonné l'année suivante, avant d'avoir pu le réaliser. Mustafa I^{er} avait eu la même pensée : il fut étranglé.

Malgré l'échec de ces projets, le rapport de Savary

(2) Charles-Roux, *L'Isthme de Suez et les rivalités européennes au XVI^{me} siècle*.

de Lancesme avait produit une profonde impression sur les diplomates français ; il a contribué à attirer l'attention et à répandre l'intérêt sur le percement du canal de Suez. La réalisation de l'entreprise devait être une idée française, longuement mûrie depuis le XVI^m siècle.

François I^r avait inauguré la politique de rapprochement avec la Turquie. Le traité conclu en 1535 avec Süleyman le Magnifique accordait à la France une sorte de protectorat des Lieux Saints et des chrétiens de Syrie, avec le droit de faire le commerce et d'établir des comptoirs dans les échelles du Levant. La France participait de plus en plus au transit des richesses de l'Orient vers l'Europe. Dès la fin du Moyen-Age, une importante colonie marseillaise était arrivée à Alexandrie.

Colbert s'efforça d'attirer vers la France le commerce des Indes qui enrichit l'Angleterre et les Pays-Bas. Il fonda dans ce but, en 1664, la Compagnie des Indes, et il envisagea la création d'une Compagnie du Levant, dotée du monopole du transport entre Alexandrie et Marseille des marchandises débarquées à Suez par les navires de la Compagnie des Indes. Il tenta en vain à plusieurs reprises d'obtenir de la Porte l'ouverture de la Mer Rouge et du port de Suez aux navires français, l'autorisation d'établir des magasins à Suez et le passage des marchandises de la Mer Rouge vers la Méditerranée, moyennant le paiement d'une taxe de 2 % ad valorem.

En 1672, Leibnitz, philosophe prussien de culture française, s'efforce de détourner l'attention de Louis XIV des Pays-Bas, qu'il est sur le point d'attaquer. Dans un mémoire intitulé « Consilium aegyptiacum », il lui recommande de conquérir l'Egypte : il obtiendrait ainsi la sympathie de la chrétienté et porterait un coup décisif à la prospérité du commerce hollandais. Il prendrait à revers la route maritime des Hollandais en

Orient et tarirait la source essentielle de leurs richesses. Leibnitz conseille au roi de construire le canal, « entreprise la plus grande qu'on puisse tenter et, en même temps, la plus facile de celles qui sont grandes ». Louis XIV se refuse à courir les risques d'une aventure lointaine, qui serait susceptible de compromettre la situation prospère des Français dans l'Echelle d'Egypte.

Le marquis de Seignelay, ministre de la Marine, continue la politique de son père : il donne pour instructions au marquis de Girardin de demander pour les navires français le libre accès du port de Suez et de proposer l'établissement d'un canal entre Suez et la Méditerranée. La Porte subordonne son consentement à l'avis favorable des autorités du Caire, et elle fait ainsi échouer la négociation.

Le consul de France en Egypte, Benoist de Maillet, chargé de trouver sur les côtes d'Abyssinie un port accessible aux navires français, souligne dans ses rapports, en 1697 et 1698, la situation privilégiée du port de Suez, « d'où l'on peut acheminer les marchandises par voie de terre ». Dans un long mémoire remis à Louis XIV, il examine les diverses solutions proposées, notamment celle de la voie maritime directe. Il reconnaît l'utilité du percement de l'isthme, mais il ne s'y montre pas favorable, « à cause des compétitions que l'usage de cette voie ne manquerait pas de soulever en Europe ».

Au XVIII^{me} siècle, la France abandonne sa politique traditionnelle de pénétration et se désintéresse de ses colonies. Le comte de Vergennes, qui redoute les complications internationales, ne se décide pas à intervenir en Egypte, malgré le mouvement de l'opinion qui sent prochaine l'ouverture de l'héritage de la Turquie et craint de la voir partagée par les autres Puissances. Il fait un accueil réservé aux mémoires présentés par

le baron de Tott en 1776 puis en 1779, à la suite d'une inspection dans les Echelles du Levant et exposant les avantages politiques et économiques d'une liaison entre Suez et la Méditerranée.

D'ailleurs, quoique deux fois plus longue, la route du Cap, au XVII^{me} et au XVIII^{me} siècles, était plus fréquentée que celle de l'Égypte par les navires se rendant de France ou d'Angleterre aux Indes. En 1774 et 1779, le Sultan de Constantinople interdit aux navigateurs d'Europe, sous peine d'emprisonnement et de confiscation des cargaisons, d'aborder à Suez et il évoque les permissions octroyées aux Anglais et aux Français par le Cadi du Caire; l'iradé de 1774 justifie cette mesure par la crainte « qu'après avoir pris la carte du pays, ils (les navires de commerce britanniques) ne viennent pour le conquérir » (3). Dans les instructions qu'il adresse au Grand-Vizir en vue de l'exécution du firman de 1779, le Sultan déclare : « Soues étant le port de La Mecque et de Médine, villes d'illustre renommée, centres de la justice, lumières qui font reluire la doctrine du Prophète, il n'y a pas d'exemple que, jusqu'à ces derniers temps, les nations étrangères, filles de l'erreur, navigassent dans ces mers. Au contraire, l'habitude constante des bâtiments anglais et des autres nations qui font le commerce des Indes a toujours été de ne pas dépasser Djedda ». Il ajoute que « les Français ne se contentant pas du commerce des Indes, se permettaient aussi de venir charger du café et d'autres produits du Yemen, pour les transporter sur leurs navires à Soues, d'où il résultait un grand préjudice pour le commerce et la douane de Djedda » (4). Cet exposé souligne la conception étroite, fermée, des intérêts économiques de

(3) De Testa, *Recueil des Traités de la Porte ottomane avec les Puissances étrangères*, tome II, p. 71.

(4) De Testa, *loc. cit.*

la Turquie et de l'Égypte. Moins d'un siècle plus tard, de Lesseps tirera argument du pèlerinage de la Mecque et du courant commercial escompté pour obtenir de Saïd Pacha la concession du Canal de Suez.

Cependant, en janvier 1785, une convention ouvre le port de Soues aux navires français et leur accorde le traitement des navires égyptiens et l'immunité de juridiction. Le droit de douane est fixé à 3 % pour les marchandises des négociants français. « Pour les engager à se prévaloir de cette route », le gouvernement leur promet une escorte pour conduire leur chargement de Suez au Caire « avec tout le soin et toute la sécurité désirables, sans risque de surprise de la part des Arabes » (5).

Le rétablissement, par l'arrêt du 14 avril 1725, du privilège de la Compagnie des Indes, fit perdre à la France le bénéfice de ce traité. La Compagnie ne disposait pas d'un personnel assez expérimenté, ni de fonds suffisants pour exploiter la nouvelle route, et son monopole interdisait à toute autre entreprise de le tenter.

L'idée de construire un canal à travers l'isthme de Suez continuait cependant de faire son chemin en France.

Dans un mémoire au Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, Louis de Laugier proposait, en vue de disputer aux Anglais le commerce avec les Indes, « de se trouver une nouvelle route par laquelle, dans le tiers du temps que l'on met à l'ancienne, nous puissions transporter dans l'Inde, avec moins de risques, nos troupes, notre artillerie et nos munitions et y faire avec plus d'aisance notre commerce ».

D'Argenson préconise « pour christianiser en peu de temps le gouvernement des pays du reste de l'Europe et

(5) De Testa, *loc cit.*, tome II, p. 76.

voisinage..., de faire un beau canal de communication de la mer du Levant avec la mer Rouge, et que ce canal appartînt en commun à tout le monde chrétien » (6).

Montesquieu, Voltaire (7), d'Alembert et Diderot, Volney (8) sont aussi favorables à l'ouverture d'un canal qui, reliant l'Europe à l'Asie, développerait les relations économiques entre les nations et ferait pénétrer dans le monde oriental la pensée de l'Occident.

C. — L'EXPÉDITION D'EGYPTE.

Avec l'expédition de Bonaparte en Egypte, le canal de Suez allait entrer dans la phase des études techniques préliminaires à sa réalisation. Bonaparte, attiré par l'Orient, y cherchait un nouveau champ à ses rêves d'ambition et espérait revenir en Europe avec l'auréole d'un héros légendaire. D'accord avec Talleyrand, qui souhaitait que la France reprît son rang dans le monde hors d'Europe, il se fit donner le commandement de la campagne d'Egypte. Il n'oubliait pas un projet qui devait séduire son imagination. Les instructions qu'il se fit donner par le Directoire contenaient cette phrase : « Il (Bonaparte) fera couper l'isthme de Suez, et prendre toutes les mesures pour assurer la libre et exclusive possession de la Mer Rouge à la République française ».

Bonaparte avait attaché à l'expédition une mission scientifique composée d'érudits et de techniciens. Il se rendit lui-même à Suez avec quelques-uns des membres de cette commission, puis, à son retour au Caire, il chargea l'un d'eux, l'ingénieur Le Père, de rechercher les vestiges du canal des Pharaons et d'étudier les moyens

(6) Marquis d'Argenson, *Journal et Mémoires* publiés par E. J. B. Rathery, 9 vol., Paris 1859-1867.

(7) Voltaire, *Essai sur les mœurs*, chapitre CXLII.

(8) Volney, *Voyage en Egypte et en Syrie*.

de le restaurer ou de creuser un canal direct à travers l'isthme de Suez.

Le Père poursuivit ses travaux pendant près de quatre ans, à partir de janvier 1799. Il procéda à des travaux de nivellement d'où il concluait, conformément à l'erreur traditionnelle, que la Mer Rouge avait un niveau supérieur de 9 m. 91 à la Méditerranée.

Il remit au Premier Consul, en 1803, un « mémoire sur la communication de la mer des Indes à la Mer Rouge et l'isthme de Souais », extrêmement documenté, qui figure dans l'ouvrage en neuf volumes, publié en 1809, sous le nom de « Descriptions de l'Égypte, ou recueil des observations et des recherches qui ont été faites en Égypte pendant l'expédition de l'armée française, publié par les ordres de S. M. l'Empereur Napoléon le Grand ».

Ce projet de Le Père, envisageait la construction d'un canal à grande section, alimenté par les eaux du Nil, allant d'Alexandrie à Suez par Le Caire et les deux Lacs Amers, avec une dérivation à travers l'isthme de Suez entre les grands lacs et la Méditerranée. Le Père revenait donc à la conception fluviale des Pharaons, et il ne proposait le tracé direct qu'à titre complémentaire, pour permettre la navigation pendant l'étiage du Nil durant les périodes de mousson favorables et l'expédition des courriers urgents.

Dans l'intervalle, l'armée française avait dû évacuer l'Égypte et les pensées de Bonaparte s'orientaient vers d'autres directions. Il ne s'intéressait plus à réaliser lui-même le canal des deux mers.

D. — LES INITIATIVES BRITANNIQUES DE LIAISON TERRESTRE.

L'expédition d'Égypte et les études de l'ingénieur français appelèrent cependant de nouveau l'attention des esprits sur la question du canal, et elle ne tombera plus dans l'oubli jusqu'à sa réalisation.

L'expédition d'Egypte et les projets de canal avaient éveillé des inquiétudes chez les Anglais. Dès 1799, un hydrographe attaché à l'Amirauté, Alexandre Darlymphe, signalait la menace qu'ils constituaient pour la sécurité de l'Empire britannique et la route des Indes. Darlymphe estimait réalisable, en raison de la nature du sol, le percement d'un canal à travers l'isthme de Suez. Si ses dimensions permettaient le passage aux bâtiments de fort tonnage, les Français, maîtres de l'Egypte, pourraient atteindre en deux mois les Indes et y surprendre les Anglais avant tous préparatifs de défense. Pour garantir la sécurité de son Empire, pensait Darlymphe, il suffirait à l'Angleterre de s'assurer la maîtrise de la Mer Rouge en occupant l'Ile de Prim dans le Détroit de Bal-el-Mandab. Le 3 mai 1709, sir John Murray s'installait à Prim, puis à Aden, mais dut ensuite évacuer ces îles.

L'Angleterre obtint de la Turquie l'autorisation d'organiser une correspondance vers l'Inde à travers l'isthme de Suez. Mais une fois les troupes françaises parties de l'Egypte, elle ne fit rien pour utiliser cette route de terre. Les pouvoirs publics se désintéressèrent des vœux émis en 1823 par le Gouvernement de Bombay, en faveur de cette liaison, comme de l'exploit de Waghorn, officier de l'armée des Indes, qui réussit, en 1825, à transporter le courrier d'Angleterre aux Indes par cette voie plus vite que par la malle du Cap.

Toutefois, en 1837, un service postal régulier fut établi entre l'Inde et la Grande-Bretagne par Alexandrie et Suez. A partir de 1841, ce service fut confié à la Compagnie de navigation Péninsulaire et Orientale. Voyageurs et marchandises devaient traverser le désert à dos de chameau, puis en omnibus à deux roues, mode de transport sans confort, lent et onéreux, auquel s'ajoutaient les lenteurs et les frais d'un double transbor-

dement à Alexandrie et à Suez. Le trajet d'Alexandrie à Suez dure de 70 à 80 heures, sous une chaleur torride et au milieu des moustiques ; les bagages arrivent tant bien que mal à dos de chameau (9).

En 1845, sur les instances du Gouvernement anglais, le vice-roi d'Égypte, Abbas Pacha, accorde à une compagnie britannique une concession de chemin de fer d'Alexandrie au Caire et du Caire à Suez. Commencée avant ceux du canal maritime, les travaux furent poussés activement et terminés en 1858 : le vice-roi désirait être agréable à la Grande-Bretagne et lui donner une compensation à la concession du canal à une compagnie française.

Les conditions du voyage par chemin de fer étaient améliorées. Jules Siegfried donne, dans un passage de son journal (10) un récit pittoresque de la traversée de l'Égypte qu'il fit en 1862 : le voyage d'Alexandrie à Suez demande deux jours.

Malgré ces progrès, n'empruntaient la voie de Suez et de la Mer Rouge, que les voyageurs pressés et les marchandises de grande valeur et de faible volume. Le coût du transport était élevé : près de 1.000 francs, d'Angleterre aux Indes, la tonne de marchandises. La route du Cap était plus économique, et les soldats anglais à destination de l'Inde passaient par cette voie.

L'isthme de Suez, route terrestre, était en définitive, un obstacle aux relations économiques internationales.

E. — LES SAINT-SIMONIENS (11).

La doctrine de Saint-Simon « est un simple industrialisme..., qui se rattache surtout au libéralisme éco-

(9) André Siegfried, *Le Canal de Suez*, Revue de Paris, 1^{er} janvier 1940, p. 12.

(10) Passage reproduit dans l'article ci-dessus cité, p. 12-13

(11) Cf. Lajard du Puyjalon, *Influence des Saint-Simoniens sur la réalisation du Canal de Suez et des chemins de fer*, Paris, 1926.

nomique, dont il n'est qu'une forme un peu exagérée » (12). Etant donné la suprématie qu'il réserve à l'activité économique, il devait être un adepte de la jonction de la Méditerranée et de la Mer Rouge. Il préconisait le percement des isthmes de Panama et de Suez, mais il fallait commencer par la première opération, car le canal de Suez à lui seul, croyait Saint-Simon, n'aurait aucun débouché ni vers l'est, ni vers l'ouest.

Après la mort du comte de Saint-Simon (1825), ses disciples firent de sa doctrine, quelque peu déformée, une religion servie par des fanatiques. Mais elle poursuit l'augmentation de la richesse et du bien-être à travers le monde et à son enthousiasme se mêle très curieusement un esprit très réaliste : les principaux Saint-Simoniens ont pris une part active aux grandes entreprises économiques, industrielles et financières.

Enfantin, qui prit la tête du mouvement à la mort de Saint-Simon, était un partisan enthousiaste du Canal de Suez, il préconisait la liaison fluviale par le Nil.

Après sa sortie de Sainte-Pélagie, les membres de la secte durent quitter la France. Enfantin décida de partir pour l'Egypte avec un petit groupe d'entre eux, pour soumettre à Mehmet Ali son projet de percement de l'isthme de Suez. Ils quittèrent Marseille le 29 août 1833. Le vice-roi d'Egypte leur confia les travaux du barrage du Nil, mais leur principal projet le laissa froid. Ils séjournèrent trois ans en Egypte, où ils effectuèrent dans le désert et à Suez des relevés topographiques détaillés.

En 1836, l'ingénieur Lambert, adepte du Saint-Simonisme, eut la chance d'intéresser le vice-roi à un nouveau projet. Mehmet Ali consulta le prince de Metternich qui, deux ans plus tard, lui conseilla d'entrepen-

(12) Gide et Rist, *Histoire des doctrines économiques*, 5^{me} édit., p. 238.

dre la construction du canal, mais de le faire neutraliser par un traité conclu entre les principales Puissances d'Europe. Malgré ces prémisses favorables, le projet fut abandonné.

Le même sort fut réservé à l'initiative d'une compagnie hollandaise (1841) et, vers la même époque, au projet de canal direct entre Peluse et Suez, rédigé par l'ingénieur français Linant de Bellefonds, qu'une société fondée en Angleterre se proposait de réaliser.

Dans un article publié en 1844 par la Revue des Deux-Mondes, un des plus éminents adeptes du Saint-Simonisme, l'économiste Michel Chevalier, critique le projet de Le Père et marque ses préférences pour un canal maritime direct « avec le canal de Suez au Nil, la distance totale entre Suez et Alexandrie serait de 487 kilomètres environ : c'est bien long et ce serait bien cher ». « L'isthme de Suez se présente au premier abord sous l'aspect le plus avantageux pour le creusement d'un canal. C'est un sol bas que les eaux n'ont encore qu'à demi abandonné. Il est impossible à l'observateur de ne pas demeurer convaincu qu'autrefois la mer passait par là, et que l'Afrique complètement déchée de l'Asie fut longtemps une île ».

Sans se laisser décourager par ses premiers échecs, Enfantin forma, le 27 novembre 1846, la « Société d'études pour le canal de Suez », au capital de 150.000 francs, en vue de préparer « les travaux d'un canal destiné à établir une libre communication entre la Mer Rouge et la Méditerranée et formant, selon les plans de M. Linant, une sorte de Bosphore dans le désert de Suez ».

Conformément aux principes de la doctrine saint-simonienne, Enfantin fit appel à la collaboration internationale ; les membres de la société se divisaient en trois groupes : français, allemand et anglais.

La société d'études fit exécuter au préalable d'im-

portants travaux de nivellement, sous la direction de l'ingénieur saint-simonien Bourdaloue et avec le concours d'une équipe d'ingénieurs dirigés par Linant bey, d'une compagnie d'artillerie et de deux compagnies du génie, mises à sa disposition par le Gouvernement égyptien.

La conclusion de ces travaux démontra l'erreur du préjugé séculaire admis par Le Père, de la différence de niveau entre la Mer Méditerranée et la Mer Rouge et l'égalité approximative de leurs niveaux.

Cette constatation faisait disparaître une des principales objections adressées au tracé direct du canal à travers l'isthme. Dans son rapport de 1847, le président du groupe français, Paulin Talabot, concluait à la construction d'un canal entre Alexandrie et Suez, de 400 kilomètres de longueur, 100 mètres de largeur et 8 mètres de profondeur et doublé d'un chemin de fer.

Enfantin avait fait appel à la collaboration des Anglais. L'espoir qu'il avait mis dans l'influence de l'autorité de Sir Robert Stephenson sur ses concitoyens fut déjoué : celui-ci combattit auprès d'Abbas Pacha le projet de canal et obtint pour un groupe britannique la concession d'un chemin de fer entre Le Caire et Alexandrie.

CHAPITRE II

HISTOIRE DE LA CRÉATION DU CANAL DE SUEZ

La liaison de la Mer Rouge et de la Méditerranée, à laquelle les rois d'Égypte et les empereurs romains avaient donné une solution éphémère, et qui, depuis le XV^{me} siècle, avait attiré à maintes reprises l'attention des gouvernements, des publicistes et des milieux maritimes, paraissait, après ces divers échecs, un problème bien difficile à résoudre. Les techniciens n'étaient même pas d'accord sur sa solution. Il appartenait à un « grand Français » de triompher par sa ténacité de tous les obstacles, dont les plus sévères furent d'ordre diplomatique et de réaliser la jonction des deux mers par un grand canal maritime à travers l'isthme de Suez.

A. — FERDINAND DE LESSEPS.

Le Comte Ferdinand de Lesseps descendait d'une famille basque dont tous les représentants, depuis le XVI^{me} siècle, avaient été agents diplomatiques ou consulaires. Respectant la tradition familiale, il avait embrassé la carrière ; après ses débuts à Lisbonne, il avait été nommé vice-consul à Tunis, puis à Alexandrie, où son père avait joué un rôle des plus importants comme agent secret de Napoléon. Il fut initié au problème du canal, dès son arrivée en Égypte, par la lecture du Mé-

moire de Le Père et de longues conversations avec le consul général Nimaut. Il apprit pendant son séjour à connaître l'Orient, la psychologie des hommes d'Etat et des populations. Cette connaissance approfondie des hommes lui dicta les moyens de tourner bien des résistances.

Ferdinand de Lesseps arrivait en Egypte précédé du crédit que lui assurait le souvenir de son père auprès du Khédive Mehmet Ali, que Mathieu de Lesseps avait désigné pour prendre le pouvoir avec l'appui du Gouvernement français. Il sut obtenir la sympathie du plus jeune fils du Khédive, Saïd, et le recueillit pendant son exil. Cette amitié durable lui fut d'un puissant secours pour la réalisation de son projet, lorsque Saïd monta sur le trône d'Egypte. Il avait été lié un moment avec les Saint-Simoniens, puis s'était séparé d'eux. Consul à Barcelone, puis consul général à Madrid, pendant la révolution de 1842-1843, il sauva de nombreuses vies humaines et obtint la grâce difficile de treize officiers de Valence, condamnés à mort, demandée par M^{me} Eugénie de Montijo. Plus tard, devenue Impératrice des Français, elle ne l'oublia pas et le soutint plus d'une fois dans les difficultés que rencontra l'exécution du canal.

En 1848, de Lesseps, envoyé du général Oudinot après l'échec de l'assaut donné contre Rome, conclut un accord avec le triumvirat de Mazzini ; mais, désavoué par le gouvernement pour avoir protesté contre l'ordre d'attaquer la ville, il se fit mettre en disponibilité.

B. — LE FIRMAN DU 30 NOVEMBRE 1854 (1).

De Lesseps consacre désormais ses loisirs à l'étude du percement de l'isthme de Suez. Il essaie en vain,

(1) Voir les documents relatifs au percement de l'Isthme de Suez (1854 à 1864). — De Testa : *Recueil des Traités de la Porte ottomane avec les Puissances étrangères*, vol. II, p. 96.

en 1852, d'intéresser à ses idées le vice-roi d'Égypte Abbas Pacha et le divan de Turquie. La mort d'Abbas, l'avènement de Saïd Pacha lui permet enfin de courir sa chance décisive. Invité par le nouveau vice-roi à Alexandrie, il est reçu en ami avec un faste oriental. De Lesseps attendait le moment favorable pour aborder la question du canal devant Saïd. Invité par le vice-roi à l'accompagner d'Alexandrie au Caire dans une chevauchée militaire de onze mille hommes, il trouve l'occasion, le 15 novembre 1854, au cours d'une halte dans une oasis au camp de Moréa. Seul à seul avec Saïd Pacha, il lui exposa les grandes lignes de son projet et réussit à l'y intéresser. Le vice-roi se déclara convaincu et accepta le plan. Quelques jours plus tard, de Lesseps lut un mémoire, en présence du vice-roi, aux généraux et aux conseillers, qui donnèrent leur approbation. A son arrivée triomphale au Caire, le nouveau Pacha annonça officiellement au Conseil des Puissances, le 25 novembre, sa décision de faire effectuer la percée de l'isthme de Suez et de confier à son ami de Lesseps la direction des travaux.

Le 30 novembre 1854, Mohammed Saïd Pacha signa le firman, rédigé par de Lesseps avec son approbation, accordant « à notre dévoué ami, de haute naissance et de rang élevé, Ferdinand de Lesseps, le pouvoir exclusif de fonder et de diriger une compagnie pour le percement de l'isthme de Suez ».

C. — L'ATTITUDE DE L'ANGLETERRE ET DE LA PORTE.

Une grave question se posait : l'Égypte ne constituait pas une simple province de la Turquie. Elle tenait une situation privilégiée du Traité de Londres du 15 juillet 1840 (2) et du firman du Sultan du 13 février

(2) Voir ce traité dans : Noradounghian, *Recueil d'Actes internationaux de l'Empire Ottoman*, tome II, p. 303-307.

1841 (3), qui lui permettaient d'accomplir certains actes en pleine indépendance ; pour les « affaires importantes », le consentement de la Porte était nécessaire. Dans quelle catégorie devait-on ranger le percement de l'isthme de Suez ? Dans la première, répondait de Lesseps, dans la seconde, estimait Saïd Pacha. En conséquence, chacun de ses firmans fut suivi d'une disposition portant : « La concession accordée à la Compagnie universelle du Canal de Suez devant être ratifiée par S. M. I. le Sultan... quant aux travaux relatifs au creusement du Canal de Suez, ils ne seront commencés qu'après l'autorisation de la Sublime Porte ».

La Porte paraissait bien disposée : en 1852, le Divan avait déclaré que la question regardait exclusivement le vice-roi d'Égypte. De nombreuses difficultés allaient cependant surgir, par suite de l'opposition de l'Angleterre et de sa pression sur la Turquie.

Les agents britanniques essayèrent d'abord par intimidation, de faire revenir Saïd Pacha sur sa décision. N'y réussissant pas, ils tentèrent de faire différer ou refuser par le Sultan son autorisation. Lord Stratford de Reddiffe, ambassadeur de Grande-Bretagne, demanda l'ajournement de la ratification, sous prétexte d'attendre les instructions de Londres, et il obtint la nomination d'une commission de trois membres chargée d'examiner en détail les articles du firman. De Lesseps, désireux de maintenir avant tout à l'affaire un caractère commercial et estimant la création de cette commission attentatoire aux droits du Sultan, refusa d'entrer en rapports avec elle. Son attitude empêcha la commission de fonctionner.

Mais le Grand-Vizir Rechid Pacha, cédant aux manœuvres de l'ambassadeur britannique, demanda au

(3) Voir Noradounghian, *loc. cit.*, tome II, p. 323.

vice-roi d'Égypte un supplément d'explications. Lord Stratford poussait la Porte à refuser son autorisation, sous prétexte que le canal accroîtrait l'importance de l'Égypte et relâcherait son lien de vassalité envers la Turquie. Dans une note au comte Walewski, ministre des Affaires étrangères de Napoléon III, l'ambassadeur d'Angleterre à Paris, lord Cowley, expliquait que l'exécution du canal était matériellement impossible et, par suite, ne s'inspirait pas d'un but commercial, mais politique : nuire aux intérêts anglais en empêchant l'achèvement du chemin de fer de Suez au Caire ; détacher l'Égypte de la Turquie pour couper la voie de communication naturelle entre la Grande-Bretagne et les Indes. Le comte Walewski répondit qu'il s'agissait d'une entreprise privée. L'hostilité de l'Angleterre s'expliquait surtout par le fait que le projet avait été conçu par des Français : lord Palmerston était au sein du cabinet le représentant farouche de la haine contre la France. « Il n'est pas dans notre intérêt, déclarait-il à la Chambre des Communes, en 1858, qu'il existe entre la Méditerranée et l'Océan Indien un passage maritime au pouvoir des autres Puissances, et pas au nôtre ».

D. — LE FIRMAN DU 5 JANVIER 1856.

Par mesure de prudence, en vue d'établir que le percement du canal était réalisable. M. de Lesseps décida de soumettre un avant-projet, élaboré après exploration de l'emplacement du futur canal, à une commission scientifique internationale, composée d'ingénieurs des principaux pays d'Europe désignés par leur gouvernement. La commission, réunie à Paris les 30 et 31 octobre 1855, désigna une délégation qui se rendit en Égypte, et, après examen des lieux, conclut, dans un rapport sommaire présenté le 2 janvier 1856 au vice-roi, que l'exécution du canal ne présentait pas de diffi-

cultés techniques insurmontables. La Commission adopta dans ses grandes lignes l'avant-projet de Linant-bey et Mougel-bey, c'est-à-dire un canal maritime sans écluses suivant la dépression nord-sud, complété par un canal d'eau douce, du Nil au lac Timsah, reliant le canal maritime aux voies fluviales de l'Égypte. La Commission reportait seulement de 28 kilomètres vers l'ouest l'embouchure du canal sur la Méditerranée, afin de l'abriter des vents d'ouest et de bénéficier de fonds de 8 mètres sur une plus grande longueur.

Le 5 janvier 1858, le vice-roi sanctionnait les conclusions de la commission, en accordant le firman définitif de concession, toujours sous réserve de l'approbation de la Sublime Porte.

E. — OPPOSITION DE L'ANGLETERRE DE 1856 A 1860.

Cependant l'ambassadeur britannique poursuivait ses démarches à Constantinople, et le Gouvernement turc ne prenait pas de décision.

Si le Gouvernement de Grande-Bretagne était systématiquement hostile au plan français, le percement de l'isthme trouvait des partisans convaincus chez les libres-échangistes comme Cobden et Gladstone, et parmi les armateurs, les industriels et les commerçants britanniques. De Lesseps se rendit en Angleterre et fit approuver son projet dans de nombreux meetings, d'avril à juin 1857. A la Chambre des Communes, la politique de Lord Palmeston était très vivement critiquée. Malgré des notes réitérées de M. de Lesseps à Napoléon III, en 1857 et 1858, le Gouvernement français ne faisait cependant aucune démarche auprès du Gouvernement britannique pour protester contre les attaques de Palmerston qualifiant le projet de « la plus grande duperie qui ait jamais été proposée à la simplicité et à la crédulité des gens de notre pays ».

Le 29 décembre 1857, de Lesseps sollicite de nouveau l'autorisation du sultan par un memorandum au Grand-Vizir Rechid Pacha, mais celui-ci meurt et lord Derby, qui succède à Palmerston, prétend empêcher la Porte d'agir sans son consentement. Les Communes approuvent à une grosse majorité, dans les séances du 1^{er} et du 3 juin 1858, la politique d'hostilité au canal.

Las d'attendre l'approbation de la Porte, de Lesseps, après avoir annoncé ses intentions au Gouvernement français, décide de créer la société et de commencer les travaux. Le capital est souscrit du 5 au 30 novembre. Le 20 décembre 1858, la Compagnie du Canal de Suez est définitivement constituée.

Plus de sept ans encore allaient s'écouler avant que le Sultan n'approuve la concession. Cette période est marquée par l'opposition de l'Angleterre, les exigences du Gouvernement turc et, après la mort de Saïd Pacha, du Gouvernement égyptien. Les actionnaires réclamaient le commencement des travaux. Pour calmer leur impatience, tout en ménageant les susceptibilités de la Turquie, de Lesseps imagina, sans entreprendre le percement de l'isthme, de « continuer les études et les travaux préparatoires », et d'ouvrir « une rigole de service de Péluse à Suez... en même temps à préparer l'ouverture de l'isthme à la grande navigation » (4).

L'hostilité contre le canal ne désarmait pas. Le consul d'Autriche à Alexandrie, qui l'avait jusqu'alors soutenu, engageait le vice-roi à arrêter les travaux. L'Angleterre accentuait sa pression sur la Turquie et sur le vice-roi qui, sans appui, s'apprêtait à abandonner la Compagnie. Le Grand-Vizir Rechid Pacha, donnait l'ordre à de Lesseps d'arrêter immédiatement les travaux en cours d'exécution, « attendu qu'ils n'ont pas le carac-

(4) Lettre de M. de Lesseps à Aali Pacha, 1^{er} mars 1859.

tère d'études préparatoires et qu'ils ne peuvent être exécutés qu'avec l'autorisation du Sultan » (5).

En présence de cette opposition, qui encourageait la Porte à l'inertie, la Compagnie ne pouvait commencer l'exécution du canal et rémunérer ses actionnaires. La situation paraissait définitivement compromise. Elle envisageait sa liquidation et la cession de ses droits et obtenait du vice-roi, dans cette hypothèse, l'engagement de la rembourser intégralement de ses dépenses.

Par une note du 6 août 1859, elle adresse au Gouvernement français un suprême appel et annonce qu'à défaut d'une réponse, elle déciderait de se liquider. Napoléon III, engagé dans les négociations avec l'Autriche, lui promet un appui sans précision. Le 2 septembre, de Lesseps annonce au vice-roi son intention de solliciter auprès de Napoléon III l'ouverture de négociations.

Cependant, au mois d'octobre, un agent de la Porte, Muhtar bey, envoyé auprès du vice-roi, donne l'ordre de faire interrompre immédiatement les travaux et de faire évacuer tous les ouvriers. Les consuls sont invités à communiquer cet ordre à leurs nationaux. Faute d'exécution avant le 1^{er} novembre, les ouvriers seront dispersés par la force.

Le conseil d'administration sollicite aussitôt une audience de Napoléon III. L'empereur promet à la Compagnie sa protection. Il fit adresser des représentations à l'ambassadeur d'Angleterre et envoyer des instructions énergiques au consul général à Alexandrie.

F. — LA NOTE DU 15 JANVIER 1860.

Cette alerte passée, des négociations s'ouvrent à Constantinople entre la Turquie et les représentants de la France et de l'Angleterre. Sir H. Bulwer prétendait

(5) Rechid Pacha, note du 9 juin 1859.

réduire les pouvoirs du vice-roi d'Égypte à ceux d'un gouverneur de province, de manière à rendre possible l'annulation du firman de 1855. Après seize séances de délibérations, la Porte déclara le projet du canal « utile aux intérêts de l'Empire Ottoman » ; mais la note identique communiquée aux deux Puissances, le 15 janvier 1860, les invitait seulement en termes vagues à se mettre d'accord sur un projet d'où ne puisse résulter aucun préjudice ni danger pour l'empire turc et la province d'Égypte en particulier, à établir des garanties à l'égard de l'administration égyptienne, afin de prévenir toute altération des rapports du gouvernement impérial avec cette administration susdite, à formuler des garanties « pour rassurer le Gouvernement du Sultan contre les suites de tous conflits entre les Puissances et pour imprimer à la navigation du canal une sécurité basée sur les intérêts particuliers de la Turquie et les intérêts généraux de l'Europe ».

Cette note ne réglait pas la question. Elle ménageait les susceptibilités du Sultan, mais elle évitait de donner son approbation formelle aux firmans du vice-roi d'Égypte. Elle ne donnait implicitement à la Compagnie que la latitude de continuer les travaux sous le nom « d'opérations préparatoires ».

G. — LA QUESTION DU TRAVAIL FORCÉ.

Le Gouvernement britannique allait bientôt soulever de nouvelles difficultés, en contestant à la Compagnie le bénéfice de deux clauses des firmans de concession ; il espérait rendre son exploitation plus onéreuse et la contraindre à l'abandonner.

Préalablement à la construction du canal, il fallait assurer l'alimentation des ouvriers en eau potable. Le plan des travaux prévoyait dans ce but l'aménagement d'un grand canal d'eau douce dérivé du Nil à Zagazig

et aboutissant à Ismailia, puis divisé en deux branches, longeant le canal maritime, vers Port-Saïd et vers Suez.

Pour l'exécution de cette entreprise, la Compagnie devait recourir dans une large proportion à la main-d'œuvre égyptienne. Dans le but d'apaiser les inquiétudes de l'Angleterre de voir s'établir une colonie française dans l'isthme, le firman du 5 janvier 1856, article 2, stipulait : « Dans tous les cas, les quatre cinquièmes au moins des ouvriers seront égyptiens ». Aux termes du décret du 20 juillet 1856 sur le recrutement des ouvriers, ils seraient fournis par le Gouvernement égyptien suivant les besoins et recevraient un salaire de 0 fr. 90 par jour.

Ce régime de travail fut pour les Anglais une nouvelle occasion d'attaquer l'entreprise, sous un prétexte humanitaire cette fois. A la Chambre des Communes, le 25 juin 1861, le député Griffith demanda au gouvernement s'il était exact que le travail forcé était employé et s'il avait fait à ce sujet des représentations à la Turquie et à la France. Les développements étaient faciles sur les abus du travail obligatoire et de la corvée, abolis dans tout l'Empire Ottoman.

En réponse à ces attaques, de Lesseps adressa une lettre au secrétaire d'Etat au Foreign Office : la Grande-Bretagne n'avait jamais protesté contre le servage en Russie ni l'esclavage aux Etats-Unis. Le régime du travail est une question d'ordre intérieur, sur laquelle une puissance étrangère n'a pas le droit d'intervenir. L'Angleterre a d'ailleurs souvent recouru au travail forcé, notamment, tout récemment encore, pour construire le chemin de fer de Suez à Alexandrie, puis pour y effectuer des réparations. 50.000 ouvriers ont été réquisitionnés dans des conditions defectueuses.

Au contraire, la Compagnie, qui a été forcée par l'Angleterre d'utiliser la main-d'œuvre égyptienne, a

amélioré notamment le régime du travail, supprimé les châtimens corporels, organisé un service sanitaire. Elle paie aux ouvriers un salaire notablement supérieur au salaire moyen en Egypte.

Cependant, à l'instigation du Gouvernement britannique, la Porte éleva une protestation contre l'application du décret du 2 juillet 1856.

H. — LA QUESTION DES TERRAINS CONCÉDÉS A LA COMPAGNIE.

Par l'article 1 de l'acte de concession du 5 janvier 1856, le Gouvernement égyptien avait abandonné à la Compagnie la jouissance, non seulement de tous les terrains n'appartenant pas à des particuliers nécessaires à la construction des deux canaux, mais encore la jouissance « de tous les terrains aujourd'hui incultes n'appartenant pas à des particuliers qui seront arrosés et mis en culture par ses soins et à ses frais ». Le même article exemptait les terrains de cette catégorie de tout impôt pendant dix ans à dater de leur mise en rapport et il autorisait la Compagnie, à l'expiration de ce délai, à conserver « par elle-même ou par ses ayants droit, la jouissance de ces terrains et des prises d'eau nécessaires à leur fertilisation, à charge de payer au Gouvernement égyptien les impôts établis sur les terres dans les mêmes conditions ».

Les terrains concédés à la Compagnie couvraient une superficie de 83.000 hectares. La clause de l'article 10 encourageait la Compagnie, par la perspective d'une fructueuse spéculation, à fertiliser par l'irrigation une vaste étendue du désert égyptien, au bénéfice de l'intérêt général.

Toujours à l'instigation de l'Angleterre, le Gouvernement turc éleva contre la stipulation de l'article 10 une objection d'ordre juridique : d'après la législation ottomane, les étrangers n'avaient pas le droit d'être pro-

priétaires d'immeubles. Or, prétendait la Porte, si la Société du canal a son siège social à Alexandrie, ses statuts fixent à Paris son domicile administratif et la soumettent au régime légal des sociétés françaises par actions et à la juridiction des tribunaux français. Elle peut donc être considérée comme une société française, comme telle incapable en droit de posséder des immeubles sur le territoire de l'Égypte.

Nous examinerons dans un autre chapitre la condition juridique de la Compagnie du Canal, au point de vue notamment de sa nationalité. En conséquence de sa thèse, le Gouvernement ottoman réclamait la rétrocession des terres incultes au vice-roi d'Égypte, moyennant indemnité.

I. — LES NOTES DU 6 AVRIL ET DU 18 AOUT 1863.

La mort de Saïd Pacha, survenue le 18 janvier 1863, fut pour la politique anglo-turque un événement favorable. De Lesseps perdait un ami et l'entreprise un protecteur. Le nouveau vice-roi, Ismaïl Pacha, paraissait animé des mêmes dispositions que son oncle. En son honneur, de Lesseps donna le nom d'Ismaïlia à la ville nouvelle fondée sur les bords du lac Timsah, comme il avait appelé Port-Saïd la ville édifiée à la sortie du canal sur la Méditerranée. Mais Ismaïl Pacha, prince fastueux et fort jaloux de sa souveraineté, ne comprenait pas l'importance économique et politique du canal de Suez dans l'avenir. Il s'en servit comme d'une monnaie d'échange pour satisfaire ses besoins financiers et ses ambitions d'obtenir du Sultan une extension de ses pouvoirs. Dès son avènement, il annonça son intention de supprimer le travail forcé dans l'isthme. Peu après, par une convention du 18 mars 1863, il prit à sa charge la construction d'un canal d'eau douce entre Le Caire et le canal du Ouady, destiné à compléter la prise d'eau de Zagazig,

jugée insuffisante. La Compagnie lui rétrocédait en échange les terrains situés dans la région de ce canal et compris dans la concession de jouissance des terres incultes. Par une convention conclue le 20 mars, Ismaïl Pacha s'engageait à régler, par mensualités d'un million et demi de francs, à partir du 1^{er} janvier 1864, et jusqu'à concurrence des trois cinquièmes, le solde des versements exigibles sur les actions qu'il avait souscrites.

Dans une note du 6 avril 1863, à Londres et à Paris, inspirée par l'ambassadeur d'Angleterre à Constantinople, la Turquie se décidait enfin à prendre une attitude positive. Le Sultan approuvait l'utilité de la construction du canal et reconnaissait le moment venu d'exercer son droit de contrôle et faisait connaître les conditions auxquelles il subordonnait son autorisation. Si la Compagnie du Canal n'acceptait pas ces conditions, les Gouvernements de Turquie et d'Egypte lui rembourseraient ses dépenses et poursuivraient eux-mêmes dans les six mois l'exécution du Canal (6).

Cette note était secrète ; pour engager le Gouvernement turc, qui hésitait encore, une indiscrétion anglaise la révéla au public. Le vice-roi souhaitait seulement d'obtenir la rétrocession des terres moyennant une compensation pécuniaire et il était disposé, à cette condition, à pousser les travaux, sans s'arrêter aux difficultés suscitées par la Porte ou par l'Angleterre. Dans une note du 23 juillet au Grand-Vizir, le représentant du vice-roi, Nubar Pacha, proposait de s'entendre à l'amiable avec la Compagnie sur le rachat des terrains et, après accord avec elle, de réduire de 20.000 à 6.000 l'effectif des ouvriers et d'augmenter leur salaire.

Nubar Pacha n'ayant pu décider le Gouvernement

(6) Voir Noradounghian, *Recueil d'Actes internationaux de l'Empire Ottoman*, tome III, p. 243.

français à exercer une pression sur la Compagnie pour qu'elle consentit à accepter les conditions formulées dans la réponse du Grand Vizir, Ismaïl Pacha les notifia directement au Conseil d'administration, le 18 août 1863.

Ces exigences, dont le rejet devait entraîner la cessation des travaux dans les six mois, étaient les suivantes :

1° Maintien de l'abolition du travail forcé et réduction à 6.000 du nombre des ouvriers fournis par le Gouvernement égyptien ;

2° Elévation des salaires à 2 francs par jour ;

3° Suppression dans le « projet de contrat » — c'est-à-dire les deux actes de concession — du droit attribué à la Compagnie de posséder des terrains ;

4° Exécution du canal d'eau douce par le Gouvernement égyptien et remboursement à la Compagnie des dépenses déjà effectuées pour ce travail ;

5° Garanties suffisantes que le canal serait exclusivement destiné au commerce, savoir :

a) des conditions de construction du canal telles que les navires de guerre de haut bord ne puissent pas y entrer ;

b) une convention internationale neutralisant le futur passage et décidant qu'il serait ouvert seulement à la marine marchande.

Ces exigences avaient pour résultat d'augmenter les charges de la Société, de la priver des revenus des terrains concédés et de prolonger de plusieurs années la durée des travaux et, par suite, la charge des intérêts à payer à un capital improductif. La Compagnie ne pouvait les accepter sans aller à la ruine. Les adversaires anglais, qui les avaient suggérés, espéraient la contraindre à renoncer à l'entreprise.

Ces conditions, répliquait M. de Lesseps, diminuaient

les droits que la Compagnie tenait des firmans de concession, véritables contrats auxquels les deux parties avaient donné un commencement d'exécution. Sous prétexte d'une pouvoir d'autorisation, dont il contestait la valeur juridique, le Sultan de Constantinople n'avait pas le droit de modifier les clauses d'un contrat dont les avantages avaient déterminé la conclusion et les souscriptions des actionnaires.

Quant à la limitation des dimensions du canal, garantie de sa destination commerciale, M. de Lesseps la qualifiait d'absurde : les navires de commerce ayant souvent des proportions et un tirant d'eau égal ou supérieur à ceux des vaisseaux de guerre, cette mesure fermerait le canal à des bateaux de commerce et interdirait tout progrès de la construction navale.

Seule, la garantie internationale de neutralité, c'est-à-dire la limitation aux navires marchands du passage dans le Canal, ne faisait pas difficulté : M. de Lesseps avait suggéré, dès 1856, de l'introduire dans une clause du Traité de Paris.

Par deux lettres du 12 et du 19 novembre, Nubar Pacha communiqua au Conseil d'administration de la Compagnie les propositions du vice-roi d'Egypte, à savoir : la réduction à 6.000 du nombre des ouvriers fournis par le Gouvernement égyptien et l'augmentation de leur salaire à 2 francs par jour ; la rétrocession des terrains concédés. En échange, le vice-roi prenait à sa charge l'exécution du canal d'eau douce d'Ismaïlia à Suez et remboursait à la Compagnie les dépenses déjà effectuées pour ce travail.

A l'unanimité, le Conseil d'administration rejeta en bloc ces conditions.

J. — L'ARBITRAGE DE NAPOLEON III.

Le conflit était arrivé à son point le plus aigu : il opposait la Compagnie, non seulement à la Turquie, mais

au Gouvernement égyptien. La Compagnie fit poursuivre et condamner Nubar Pacha pour avoir, à titre privé, publié des documents erronés et qui lui avaient porté préjudice.

Dès la fin de novembre 1863, Ismaïl Pacha, sur les instances du prince Napoléon, demanda l'arbitrage de Napoléon III : le 6 janvier 1864, le Conseil d'administration adressa à l'Empereur une pétition le priant de faire résoudre la question du firman, qui servait de prétexte aux attaques contre la Compagnie, et « de faire envoyer des instructions à ses représentants à Constantinople et à Alexandrie, afin que des capitaux français, engagés pour des sommes considérables, ne soient pas atteints par une violation des contrats ».

Le 21 avril, les parties signèrent un compromis confiant l'arbitrage à l'empereur. Après examen de l'affaire par une commission de cinq membres, Napoléon III rendit sa sentence le 6 juillet 1864 sur les cinq questions soumises à son arbitrage (7).

La sentence reconnaît au règlement du 20 juillet 1856 les caractères d'un contrat ; il contient des engagements réciproques, obligatoires pour les deux parties.

La Compagnie acceptant l'abolition du travail forcé, ce règlement est abrogé, mais l'annulation de l'engagement pris par le vice-roi donnera lieu au profit de la Compagnie à une indemnité estimée à 38 millions de francs.

La propriété de la portion du canal d'eau douce Ouady-Timsah-Suez est rétrocédée à l'Egypte. La Compagnie en conservera jusqu'à l'achèvement du canal maritime, la jouissance exclusive et, ultérieurement, la jouissance appartenant aux sujets égyptiens, mais avec exemption des droits de navigation. Elle achèvera cette portion du canal d'eau douce aux frais du Gouverne-

(7) De Clercq, *Recueil des Traités de la France*, IX, p. 108.

ment égyptien, qui en assurera l'alimentation et lui versera pour les travaux exécutés ou à exécuter, une indemnité de dix millions de francs et, pour le rachat des droits de péage, une somme de six millions.

La sentence arbitrale délimite la superficie des terrains compris dans les limites de la concession et nécessaires à la construction et à l'exploitation des deux canaux ; elle fixe à 60.000 hectares l'étendue des terrains à rétrocéder au Gouvernement égyptien, qui, sans valeur à l'origine, n'avaient pas été délimités. Une indemnité est due à la Compagnie pour la rétrocession de ces terrains, qui, déclare la sentence, « lui avaient été accordés valablement » par le firman de 1856. Les travaux de la Compagnie leur ayant acquis une plus-value importante, cette indemnité calculée sur la base de l'impôt des terres cultivées, est fixée à 30 millions de francs.

L'indemnité totale, s'élevant à 84 millions de francs, sera payable : 10 millions à la livraison du canal d'eau douce et 74 millions par annuités dans un délai de 16 ans.

La Compagnie recevait, en compensation de l'augmentation de ses dépenses et de la perte du revenu des terrains, une indemnité importante, qui rétablissait ses finances et assurait l'exécution des travaux. Son existence contestée était officiellement reconnue.

L'abandon du canal d'eau douce au Gouvernement égyptien mettait toutefois à sa merci le canal maritime : il lui suffisait d'arrêter les eaux du Nil pour rendre l'isthme inhabitable.

La sentence reconnaissait implicitement le droit du Sultan, puisqu'elle fixait les conditions de son autorisation. Derrière la Turquie, l'Angleterre qui avait espéré contraindre la Compagnie à abandonner l'entreprise, subissait un échec moral. Mais c'est l'Égypte qui paierait les frais du conflit, d'une indemnité égale au produit de ses impôts pendant deux ans.

Le Gouvernement égyptien et la Compagnie s'empressèrent d'adhérer à la sentence arbitrale. La Turquie exprima sa satisfaction au Gouvernement français, mais elle ne se décida pas encore à accorder son approbation. Affectant d'ignorer les contrats passés avec le vice-roi d'Egypte, dont l'arbitre avait reconnu le caractère obligatoire, elle présenta un projet de convention ayant pour objet d'exécuter la sentence, mais comportant des exigences nouvelles : réévaluation des terrains par une commission mixte, nomination du président de la Compagnie par le vice-roi, dispositions concernant la compétence.

K. — LES CONVENTIONS ET LE FIRMAN DE 1866.

La Compagnie, estimant sans objet une convention d'exécution de la sentence, repoussa le projet et demanda au Gouvernement français de solliciter du sultan le firman d'autorisation (4 février 1865). Après de laborieuses négociations, de Lesseps accepta, pour ménager l'amour-propre de la Turquie, de signer avec le vice-roi deux nouvelles conventions, le 30 janvier et le 22 février 1866, qu'un firman du sultan approuva le 19 mars 1866 (8). Bien qu'il les qualifie de provisoires, le firman de 1866 n'a pas abrogé les firmans du 30 novembre 1854 et du 5 janvier 1856, car il reconnaît effet aux actes et conventions inscrits et désignés dans le contrat de concession du 22 février 1866, qui mentionne ces firmans. Seuls, disparaissent quelques articles rendus inutiles par la sentence arbitrale de 1864.

Les conventions de 1866 reproduisent les dispositions de cette sentence et contiennent quelques clauses nouvelles. Par l'accord du 30 janvier 1866 (9), le Gouverne-

(8) Voir le « firman impérial autorisant l'exécution du Canal Maritime de Suez », dans Noradounghian, *Recueil d'Actes internationaux de l'Empire Ottoman*, tome III, p. 242-246.

(9) Voir Noradounghian, *loc. cit.*, tome III, p. 243.

ment égyptien se réserve d'occuper tout point stratégique nécessaire à la défense du territoire, sans faire obstacle à la navigation, et la Compagnie aliène le domaine de 10.000 hectares de l'Ouady, moyennant un prix de 10 millions de francs.

La convention du 22 février (10) supprime l'obligation d'utiliser pour les quatre cinquièmes une main d'œuvre égyptienne et le décret de 1856 sur le travail. Le canal maritime et ses dépendances restent soumis à la police égyptienne, qui s'y exercera comme sur tout autre point du territoire. Les franchises douanières sont maintenues au transit général par le canal. L'article 16, modifiant les statuts, attribue compétence aux tribunaux locaux pour les différends en Egypte.

La Compagnie de Suez jouissait désormais d'une existence incontestée et d'un statut obligatoire sur l'étendue de ses droits et les conditions d'exécution des travaux. Il avait fallu à la Porte douze ans pour approuver la concession faite par Saïd Pacha, non sans la modifier profondément.

En dépit des difficultés continuelles qui menaçaient son entreprise, de Lesseps avait poursuivi constamment les travaux du canal, bien que la Porte et le Gouvernement égyptien en eussent à maintes reprises contesté le caractère « préparatoire ». Dès 1863, il avait embauché des ouvriers de divers pays pour parer au retrait éventuel des travailleurs égyptiens et il s'était efforcé de substituer à l'exécution en régie le travail à forfait par des entrepreneurs européens. Le 15 août 1865, le premier convoi de 300 tonnes de marchandises franchissait l'isthme, par le canal maritime jusqu'à Ismaïlia, puis jusqu'à Suez par le canal d'eau douce. Ce service était organisé l'année suivante.

(10) Voir Noradounghian, *loc. cit.*, tome III, p. 243 à 246.

A partir de la signature du firman du 19 mars 1866, les travaux furent activement poussés et le Canal put être inauguré trois ans plus tard.

Au début de 1867, Port-Saïd était accessible à l'escale des grands paquebots. Le 14 mars 1869, les eaux de la Méditerranée arrivaient au grand lac Amer ; le 15 août, les eaux de la Mer Rouge pénétraient dans le canal et, trois jours plus tard, se mêlaient à celles de la Méditerranée. Au début d'octobre, le premier vapeur traversait le canal maritime de Port-Saïd à Suez.

Le 17 novembre 1869, le Canal de Suez fut inauguré par des fêtes magnifiques données par le vice-roi, en présence de l'Impératrice Eugénie et de représentants de nombreux pays, d'une foule innombrable et de toutes races.

TITRE II

LA CONDITION JURIDIQUE DE LA COMPAGNIE DU CANAL DE SUEZ ET LES DROITS DES PUISSANCES

La Compagnie du Canal de Suez a été constituée en 1859, en vertu des firmans du vice-roi d'Égypte du 30 novembre 1854 et du 5 janvier 1856. Le firman du sultan du 19 mars 1866 a validé son existence juridique. Le Canal a été inauguré en 1869.

La Compagnie aurait pu désormais mener la vie sans histoire d'une entreprise concessionnaire d'une ligne de chemins de fer ou de la distribution de l'eau ou de l'électricité.

L'étude de son statut juridique ressortirait du droit privé et sortirait du cadre de notre ouvrage.

Née dans des circonstances difficiles, la Compagnie du Canal n'a pas connu une existence aussi paisible. Le firman du 19 mars 1866 n'a pas clos l'ère des conflits. L'Angleterre a contesté l'étendue et l'exercice de ses droits et tenté de lui susciter une concurrence dangereuse, dans le but de compromettre sa situation financière et de donner à une entreprise privée, d'origine française, un caractère international et de mettre la main sur elle.

La faiblesse de la Porte et du Gouvernement égyptien l'ont aidée à atteindre ses fins. Après avoir eu l'habileté de les pousser en avant sous prétexte de sauvegarder leurs prérogatives ou leurs intérêts, la Grande-Bretagne a éliminé la Turquie de l'Égypte et pris dans l'affaire la place du vice-roi. Le rachat des actions du Khédive, l'occupation de l'Égypte et l'établissement du protectorat britannique, ont été les moyens juridiques et politiques pour l'Angleterre de prendre la place prépondérante dans une affaire qu'à l'origine elle s'acharnait à détruire.

L'Angleterre trouvait en face d'elle un homme prêt à affronter la lutte pour sauvegarder son œuvre, les droits qu'il tenait de son contrat et les intérêts des actionnaires qui avaient apporté leurs capitaux à une société dont l'avenir apparaissait fort incertain. Il ne pouvait admettre de laisser contrôler son entreprise par un pays qui avait tout fait pour l'empêcher de vivre et dont l'intérêt commercial était opposé à celui des associés.

Les difficultés rencontrées par l'administration du Canal ont toujours présenté un caractère plus politique que privé. De Lesseps a eu comme adversaires des gouvernements plutôt que des particuliers et la Compagnie a souvent été amenée à prendre des décisions de caractère politique comme un véritable gouvernement, telles que de s'opposer à la fermeture du Canal.

Cela montre bien que *la Compagnie ne saurait être envisagée sous l'angle exclusif d'une société régie par le droit privé*. Elle a été appelée à exercer une véritable fonction internationale. L'importance des intérêts politiques, stratégiques et économiques mis en mouvement par la percée du Canal de Suez devait naturellement amener les Puissances à donner au Canal un statut international : la Convention de Constantinople a précisé les conditions du passage des navires en temps de paix et en

temps de guerre. L'exposé de cet accord et des discussions qu'a soulevées sa conciliation avec le Pacte de la Société des Nations occupera dans notre ouvrage une place importante.

Mais le passage des navires n'est pas, pensons-nous, le seul problème d'ordre international que le Canal de Suez a soulevé. De Lesseps, observons-le, n'a jamais opposé de résistance au libre passage dans le Canal, dont le principe est inscrit dès le premier firman. La Convention de Constantinople a dû seulement en préciser la portée. Le Conseil de la Compagnie a toujours veillé à la liberté du passage, même au prix d'une résistance à des Puissances.

L'histoire du Canal offre un autre aspect. La forme privée de l'entreprise ne pouvait dissimuler l'intérêt international de son objet et, sous prétexte de défendre les intérêts des autres pays, l'Angleterre devait être tentée de mettre la main sur le Canal. De là, cette intervention dans la vie interne de la Compagnie, l'incessante contestation de ses droits, puis la soudaine opération qui la fait entrer dans la Compagnie comme le plus gros actionnaire et les concessions arrachées à de Lesseps pour y augmenter la représentation britannique. Plus tard, la Grande-Bretagne élimine la Turquie de l'Égypte, et l'Égypte n'est plus que sa protégée, jusqu'à ce qu'elle recouvre son indépendance.

Bien qu'elle concerne l'organisation intérieure de la Compagnie, cette évolution, qui a substitué une Puissance à une autre dans la gestion de l'entreprise, ne nous paraît pas pouvoir être exclue d'une étude de droit international public. Pour le bien mettre en relief, nous nous proposons d'exposer tout d'abord la condition juridique de la Compagnie et ses rapports avec l'Égypte et la Turquie, d'après les firmans de concession, puis les modifications apportées dans ses relations avec les Puissances par les faits ultérieurs.

CHAPITRE PREMIER

CARACTÈRES JURIDIQUES DE LA COMPAGNIE DU CANAL DE SUEZ

La condition de la « Compagnie universelle maritime du Canal de Suez » peut se résumer par les caractères suivants : c'est une société privée, issue d'un contrat de concession passé avec le Gouvernement égyptien, sous l'approbation de la Turquie, et constituée sous la forme de société de capitaux, de provenance en majorité française et presque exclusivement khédiviale pour le surplus.

A. — SOCIÉTÉ PRIVÉE PAR ACTIONS.

Cette forme juridique était celle qui convenait le mieux à l'entreprise projetée. Il n'était pas question pour l'Egypte d'assurer elle-même la construction et l'exploitation du canal : elle ne pouvait trouver dans le pays le personnel technique et l'outillage indispensables pour réaliser un ouvrage aussi colossal que le percement de l'isthme de Suez. Le vice-roi, Saïd Pacha, dont la situation financière était prospère, aurait disposé des capitaux nécessaires. Mais, en raison de l'importance des intérêts politiques et économiques en jeu, la réalisation de la liaison entre la Méditerranée et la Mer

Rouge par un Etat, vassal de la Turquie et d'une faible autorité internationale, n'eût pas manqué de susciter des complications diplomatiques. Le vice-roi n'aurait pu commencer les travaux sans en informer la Turquie et les principales Puissances. Les rivalités d'ambitions et d'intérêts auraient rendu tout accord impossible. Dès 1846, un adepte de la doctrine de Saint-Simon, Barrault, avait pressenti cet obstacle. Il écrivait à cette époque dans un article de la *Revue des Deux-Mondes* : « L'isthme de Suez veut une toute autre diplomatie que l'isthme de Panama. Il n'y suffit pas de l'entente d'une compagnie et d'un pouvoir local ; il y faudra peut-être un autre Traité de Westphalie ».

En adoptant la forme d'une société commerciale, de Lesseps espérait mieux assurer l'indépendance de son œuvre. Par la force des choses, les intérêts internationaux ouverts par la jonction des deux mers, devaient appeler l'intervention de tierces Puissances.

La forme d'une société par actions convenait à une entreprise de vaste envergure. Le Second Empire a été une époque de floraison des sociétés anonymes pour toutes les grosses affaires. C'est le procédé juridique le plus approprié, qui permet de drainer les fonds de millions de souscripteurs modestes.

B. — LE CAPITAL FRANÇAIS ET ÉGYPTIEN.

Animé d'un esprit voisin du saint-simonisme, de Lesseps, comme Enfantin, entendait intéresser à son entreprise le plus grand nombre possible de personnes, même peu fortunées, de tous les pays. Cette conception, répandue à l'époque, correspondait bien au but international de l'opération. D'après les termes du préambule du firman du 30 novembre 1854, de Lesseps se proposait de « constituer une Compagnie formée de capitalistes de toutes les nations ». C'est en ce sens qu'il avait adopté

la dénomination de Compagnie universelle, et il avait même établi un tableau de répartition des souscripteurs entre les diverses nations, dans la proportion de leur intérêt présumé à l'exécution du canal (1).

Les résultats ne répondirent pas à ces prévisions. Les capitalistes français souscrivirent 53 % du capital; d'autres pays 3 %. Le vice-roi d'Egypte s'était engagé à prendre ferme les actions qui n'auraient pas été souscrites, sous réserve de les répartir ensuite lui-même. 44 % du capital lui furent attribués.

L'entreprise, fondée par un Français, est donc aux mains d'une majorité d'actionnaires français, et le surplus du capital est presque intégralement détenu par le vice-roi, ami du créateur et favorable à l'affaire. Cette situation financière explique les jalousies et l'attitude de l'Angleterre.

A son origine, l'affaire du Canal de Suez peut donc être considérée comme une sorte de condominium franco-égyptien. Le vice-roi y participe à un double titre : comme concédant et comme gros actionnaire. La société tient ses droits de deux firmans, consentis par Saïd Pacha, qui constituent juridiquement deux contrats de concession, sous l'approbation du Sultan de Constantinople, suzerain de l'Egypte.

C. — CARACTÈRE HYBRIDE DE LA CONDITION JURIDIQUE DE LA COMPAGNIE.

Le caractère de concession contractuelle par le vice-roi d'Egypte à un Français et la position de second plan de l'Egypte, au point de vue législatif, juridictionnel et financier, à l'époque de la rédaction des statuts, explique le manque d'uniformité de leurs dispositions, qui semblent hésiter d'un bout à l'autre à attribuer à la Com-

(1) Cf. de Saint-Victor, *Le Canal de Suez*, p. 234, avec le tableau de répartition, Paris 1934.

pagnie une condition juridique empreinte de clarté et d'unité.

La Compagnie du Canal est de nationalité égyptienne ; son siège social est fixé à Alexandrie. Elle a été constituée à Paris et y a son domicile administratif, où se tiennent les réunions du Comité de Direction, du Conseil d'Administration et les assemblées générales des actionnaires. C'est à Paris que sont prises toutes les décisions concernant la marche des services et la gestion financière.

La Compagnie délègue au siège social en Egypte un agent supérieur chef des services, qui est investi de tous les pouvoirs nécessaires pour l'exécution des travaux et la marche de l'exploitation et représente la Compagnie dans ses rapports avec le Gouvernement égyptien et les tiers.

Bien que de nationalité égyptienne, la société, constituée sous la forme anonyme, par analogie aux sociétés anonymes autorisées par le Gouvernement français, est régie par les principes de ces dernières sociétés (art. 73 § 1 des statuts).

Ces dispositions, qui donnent à la Compagnie un double visage, sont assez singulières et ne s'expliquent que par ses origines. Il est paradoxal qu'une société étrangère soit régie par les lois françaises et administrée à des milliers de kilomètres de son siège et du lieu d'exploitation de son objet. La jurisprudence française admet cependant la séparation de la direction et du siège d'une société. Il n'existait d'ailleurs pas, en 1856, de législation égyptienne sur les sociétés et il était naturel que le fondateur français choisisse la législation française qui avait exercé une profonde influence à l'étranger et jouissait d'une sorte de prestige international.

Ces dispositions hybrides des statuts n'en ont pas

moins soulevé diverses graves difficultés, que nous nous bornons à résumer. La Turquie, nous l'avons vu, contestait à la Compagnie, pourtant égyptienne, le droit de posséder des biens fonciers, refusé aux étrangers, sous prétexte que son capital avait une provenance française.

Les administrations fiscales en France ont toujours appliqué à la Compagnie de Suez le régime d'impositoins des sociétés étrangères.

En 1925, un jugement du Tribunal de la Seine a refusé aux porteurs d'obligations de la Compagnie le paiement en francs-or de leurs coupons, par ces motifs que la Compagnie, constituée en France, avec des capitaux français, était régie par la loi française, que le lieu de paiement était en France, et que les dispositions du Code Civil sur la monnaie de paiement étaient applicables.

Le Tribunal et la Cour mixtes d'Alexandrie, en 1931, ont rendu des décisions en sens contraire, favorables au règlement en monnaie non dépréciée des dividendes des actionnaires.

D. — RÈGLES DE COMPÉTENCE.

Sur la compétence, les statuts, dans leur rédaction première, attribuaient aux juridictions françaises, considérées comme plus parfaites, la connaissance des litiges. Aux termes de l'article 73 § 2, la Société, quoique ayant son siège social à Alexandrie, faisait élection de domicile légal à Paris, attributif de juridiction, et les significations devaient être faites à son domicile administratif à Paris.

L'article 74 attribuait compétence sur les contestations entre associés à des arbitres nommés par les parties et, en appel de leurs sentences, à la Cour de Paris.

Cette disposition est toujours en vigueur. Par con-

tre, l'article 16 de la Convention du 22 février 1866 (2) a modifié l'article 73 : A l'exception des contestations concernant la constitution de la société et des rapports des associés entre eux, la Compagnie, étant égyptienne, est régie par les lois et usages du pays. Les différends en Egypte entre la Compagnie et les particuliers, à quelque nationalité qu'ils appartiennent, seront jugés par les tribunaux locaux suivant les lois, les usages du pays et les traités, ainsi que les contestations entre le Gouvernement égyptien et la Compagnie, et les délits et contestations intéressant le personnel de la Compagnie et dans lesquels une des parties serait indigène ; toute signification, par une partie intéressée quelconque en Egypte, sera valablement faite au siège de la Compagnie à Alexandrie.

L'article 16 de la Convention du 22 février 1866 comportait donc la compétence aux tribunaux égyptiens, mais en raison de l'insuffisance de la justice locale, il fallut instituer un *modus vivendi*. Comme demanderesse, la Compagnie pouvait trouver toutes garanties devant les tribunaux consulaires ; comme défenderesse, ayant l'indigénat égyptien, elle devait être actionnée devant des tribunaux locaux, dont l'organisation était fort imparfaite. Le vice-roi admit que ces affaires seraient réglées par la voie administrative ou portées devant le tribunal consulaire français.

L'institution des tribunaux mixtes, en 1875, a abrogé le *modus vivendi*. Les tribunaux mixtes connaissent désormais des procès entre la Compagnie et un étranger.

Si un litige s'élève en Egypte entre un étranger et la Compagnie, celle-ci, ayant la nationalité égyptienne, doit être poursuivie devant le tribunal mixte (3).

(2) Voir l'art. 16 dans Noradounghian, *loc. cit.*, tome III, p. 246.

(3) Lamba, De l'évolution de la condition juridique des étrangers en Egypte, p. 143 et suiv. ; Cour d'Appel mixte d'Alexandrie, arrêt du 20 mai 1880.

Mais pour les différends entre la Compagnie et les indigènes, la Cour d'Alexandrie a écarté la compétence des tribunaux égyptiens et attribué la compétence aux tribunaux mixtes, par application de la théorie de l'intérêt mixte, bien que la Compagnie soit de nationalité égyptienne. La Cour relève un intérêt mixte dans l'affaire, à raison de la qualité des actionnaires et du caractère international des intérêts engagés (4).

(4) Cour d'Appel d'Aix, 4 mars 1896, sur appel d'un jugement du Tribunal consulaire d'Alexandrie, que la Cour réforme.

CHAPITRE II

DROITS DU GOUVERNEMENT ÉGYPTIEN

A. — D'APRÈS LES FIRMANS DE 1854 ET DE 1856.

Le firman du 30 novembre 1854 accorde à Ferdinand de Lesseps « le pouvoir exclusif de fonder et de diriger une compagnie pour le percement de l'isthme de Suez ». Dans ce but, il lui concède la jouissance des terrains nécessaires à la construction et à l'exploitation du canal. La durée de la concession est fixée à 99 ans.

Des termes du firman résulte que le vice-roi n'a pas fait à M. de Lesseps cession desdits terrains : il lui en a accordé la jouissance, pour une période de temps longue, mais limitée. La Compagnie n'est donc pas devenue propriétaire du sol sur lequel le canal a été construit et ses annexes aménagées. Il continue de faire partie du territoire de l'Etat égyptien.

Le tribunal civil d'Alexandrie, par un jugement confirmé en appel par un arrêt de la Cour d'Alexandrie, a dégagé de cette situation juridique du Canal la conséquence qu'il est compris dans la ligne douanière de l'Egypte (1).

Le canal est-il une partie du territoire continental

(1) Trib. civ. Alexandrie, 18 mai 1885, et Cour d'Alexandrie, 9 février 1887, *Rev. de Droit internat. maritime*, p. 728.

de l'Égypte, ou faut-il le considérer comme un territoire maritime ? La question est importante au point de vue de la portée du principe de la neutralité. Nous la retrouverons plus loin à propos de la Convention de 1888.

Le firman de 1854 fixe à 99 ans la durée de la concession, à partir de l'achèvement du Canal. Après l'expiration de la concession, il reviendra à l'Égypte, avec ses installations. Le firman de 1856 prévoit l'éventualité de renouvellements successifs de la concession, par périodes de 99 ans. Le renouvellement est évidemment subordonné au consentement du Gouvernement égyptien, et les clauses de la concession pourront être modifiées d'un commun accord.

L'acte de 1854 réservait au vice-roi la nomination du directeur de la Compagnie, qui devait être choisi parmi les membres du Conseil d'administration. Le firman de 1856 ne mentionne plus ce pouvoir du Gouvernement égyptien, mais il donne à M. de Lesseps la présidence et la direction de la Société pendant dix ans.

D'autre part, cet acte institue auprès du siège administratif de la Compagnie un agent, nommé par le Gouvernement égyptien et rétribué par la société, qui est chargé de représenter le gouvernement auprès de la Compagnie.

Le vice-roi se réserve enfin d'arrêter la liste des fondateurs de la société.

La présence d'un représentant donne au Gouvernement égyptien un droit de regard permanent sur la gestion de la Compagnie. La nomination du directeur, prévue au firman de 1854, était aussi une prérogative importante, mais une fois le directeur désigné, pour un mandat dont le firman ne précisait pas la durée, le vice-roi n'a plus en sa qualité un droit de participation active dans les décisions de la Compagnie. L'acte de 1856 dési-

gne pour dix ans M. de Lesseps « notre ami et mandataire », comme président et directeur.

D'après le firman initial, les tarifs des droits de péage devaient être fixés de concert par la Compagnie et par le vice-roi. Cette disposition a disparu dans l'acte de 1856. La société établit et modifie à son gré l'aménagement des tarifs, sous réserve de ne pas dépasser un maximum de 10 francs par tonneau.

Les actes de concession réservent enfin au Gouvernement égyptien une participation de 15 % dans les bénéfices de l'entreprise. Aux termes du firman de 1856, à chaque renouvellement de la concession, le taux de cette participation sera élevé de 5 %.

En dehors de ce prélèvement, le vice-roi participait à la distribution des dividendes. Saïd Pacha détenait un nombre de titres équivalent environ aux trois-huitièmes du capital. En qualité de plus gros actionnaire, en face d'une multitude de petits porteurs, il aurait pu exercer une influence personnelle dans les conseils et assemblées de la société. Il n'avait pas cependant, chose assez singulière, de représentant dans le Conseil d'administration. En fait, il se contenta de jouer le rôle de protecteur du Canal, prêtant à son exécution le concours de ses capitaux, de ses ingénieurs et de la main-d'œuvre égyptienne. D'ailleurs, la forte personnalité de Ferdinand de Lesseps a dominé jusqu'à la fin de sa vie la Compagnie du Canal.

B. — D'APRÈS LE FIRMAN DE 1866.

La Convention du 22 février 1866, approuvée par le firman du sultan du 19 mars, reproduit, sous réserve des modifications exposées dans notre section historique, l'ensemble des dispositions des firmans de 1854 et 1856 concernant les droits du Gouvernement égyptien dans la Compagnie du Canal. Le vice-roi avait demandé

le droit de choisir le président de la Compagnie, qui, d'après le firman de 1856, devait être élu par le Conseil d'administration, après les dix années de présidence de M. de Lesseps. La convention maintient ce procédé de désignation.

La Convention du 30 janvier 1866 précise les droits politiques du Gouvernement égyptien. Les dispositions des articles 9, 10, 11 et 14 lui reconnaissent, comme conséquences du droit de souveraineté territoriale de l'Égypte sur le canal :

1°) la police de la navigation dans le canal et toutes ses dépendances ;

2°) une servitude de passage sans droit de péage, ni redevance à travers le canal sur tous les points qu'il estime nécessaires ;

3°) le droit, sans faire obstacle à la navigation, d'occuper, dans le périmètre des terrains réservés comme dépendances du canal, toute position ou tout point stratégique nécessaire à la défense du pays ;

4°) le droit, sous les mêmes réserves, d'occuper pour ses services administratifs (poste, douane, caserne, etc.) tout emplacement disponible qu'il juge convenable, en tenant compte de l'exploitation des services de la Compagnie ;

5°) le droit d'entretenir, auprès de la Compagnie et sur le lieu des travaux, un commissaire spécial pour assurer la fidèle exécution des conventions actuelles.

C. — CESSIION PAR ISMAÏL PACHA DES DROITS DU GOUVERNEMENT ÉGYPTIEN.

F. de Lesseps avait fixé le capital de la Compagnie à 200 millions de francs, divisé en 400.000 actions de 500 francs.

176.602 actions sur 400.000 furent attribuées à Saïd

Pacha, qui disposait aussi de 44 % du capital social. Il participait, en qualité d'actionnaire, à la distribution des dividendes et aux délibérations des assemblées générales, avec le maximum statutaire de 10 voix. Les firmans de concession lui accordaient, en outre, un prélèvement spécial de 15 % sur les bénéfices nets avant répartition.

Le vice-roi Ismaïl Pacha n'allait pas tarder à faire perdre à l'Égypte les prérogatives que Saïd Pacha avait su lui réserver comme rémunération de la concession consentie à Ferdinand de Lesseps.

Deux conventions conclues le 23 avril et le 14 juillet 1869 entre le Gouvernement égyptien et la Compagnie avaient institué, sous le nom de « Domaine commun », un organisme chargé de vendre ou de louer les terrains de la concession non utilisés pour l'exploitation du canal. Les bénéfices devaient se partager entre le Gouvernement, nu-propiétaire des terrains, et la Compagnie, qui en avait la jouissance. La première de ces conventions évaluait à 20 millions de francs les avantages stipulés au profit du Gouvernement égyptien et lui cédait, en outre, certains immeubles au prix de 10 millions.

Aux termes de l'article 10, Ismaïl Pacha devait se libérer de 30 millions par la remise immédiate à la Compagnie des coupons de ses actions à échoir pendant 25 années, du 1^{er} janvier 1870 au 1^{er} juillet 1894.

En représentation de ces coupons, l'assemblée générale des actionnaires du 2 août 1869 décida de mettre en souscription publique 120.000 délégations de coupons, qui auraient droit pendant 25 ans à l'intérêt et aux dividendes attachés aux actions, et, après amortissement, au dividende.

Un arrangement spécial conclu avec la Compagnie maintenait au Khédive le droit de prendre part aux assemblées générales avec le maximum statutaire de dix voix.

La cession des coupons commençait à détacher le Gouvernement égyptien, pour une période de 25 ans, des résultats de l'exploitation du Canal de Suez, mais elle restait sur le terrain des relations de l'Egypte avec la Compagnie concessionnaire. La seconde opération d'Ismaïl Pacha offre une importance internationale d'une toute autre envergure. Elle a rompu l'équilibre des forces aménagé par les firmans. Elle a éliminé à peu près complètement l'Egypte du Canal de Suez et y a introduit la Grande-Bretagne, en rivale de la France et de la Compagnie même.

L'Angleterre, comme beaucoup d'autres Etats, n'avait pas cru devoir répondre à l'appel de F. de Lesseps, qui se proposait de constituer une Compagnie « universelle ». Cette abstention paraît singulière. On s'étonne que le Gouvernement britannique, surpris par l'annonce de la concession consentie à F. de Lesseps et inquiet pour l'avenir de ses relations militaires et commerciales avec les Indes, se soit longtemps borné à entraver la réalisation de l'affaire, au lieu d'y entrer comme participant. Peut-être doutait-il du succès de l'entreprise et préférait-il laisser à d'autres le soin de l'engager au milieu des obstacles qu'il lui suscitait, sauf à y faire une sensationnelle entrée, dès qu'il en aurait compris les brillantes perspectives d'avenir.

Les embarras financiers du vice-roi Ismaïl fournirent à la Grande-Bretagne l'occasion favorable et elle sût, grâce à la promptitude de son action, ravir à la France le bénéfice d'une négociation qui lui eût assuré l'influence exclusive dans une entreprise née d'une initiative française et constituée avec l'épargne française.

L'initiative était venue d'Ismaïl Pacha. Le vice-roi d'Egypte n'avait pas tardé à compromettre la situation financière que la prudence et l'esprit d'économie de Saïd Pacha lui avaient laissée prospère. Au mois de décem-

bre 1875, il avait à rembourser une échéance d'une centaine de millions de francs et le trésor n'avait plus de disponibilités. Il avait engagé sur hypothèque la presque totalité des biens immobiliers. Pour satisfaire les exigences de ses créanciers, il cherchait à hypothéquer ses actions du Canal de Suez à la Banque anglo-égyptienne.

Averti de cette situation, un ancien banquier d'Alexandrie, retiré en France, M. Edouard Dervieu, fit proposer au Khédive le rachat de ses actions et obtint, par l'entremise de son frère, le 11 novembre, une option de quelques jours, au prix de 92 millions de francs, avec intérêt de 8 % à son profit, garanti par les recettes douanières de Port-Saïd, pendant la période de 25 ans où les titres étaient dépourvus des coupons, aliénés en 1869.

M. Dervieu n'obtint malheureusement pas le concours financier des banques françaises et le ministre des Affaires étrangères, le duc Decazes, hésitait à mécontenter le Gouvernement britannique. Pressenti par le duc Decazes et déjà prévenu par un journaliste de Londres, il télégraphia, le 16 novembre, à son consul général au Caire, le major général Steinton, de vérifier l'exactitude de l'information. L'agent britannique, après avoir exigé de Nubar Pacha la suspension pendant quarante-huit heures de pourparlers avec les banques, reçut le 18 novembre l'ordre de poursuivre les négociations. Le 23, le vice-roi consentit à vendre ses actions au prix de 100 millions avec intérêt à 5 % pendant la période dépourvue de coupons. Après acceptation de Londres par télégramme, le marché était signé le 25. Moins timoré que le ministre français, le premier britannique, lord Beaconsfield, saisissant l'importance capitale de la négociation pour l'Angleterre, n'avait pas hésité, le Parlement n'étant pas en session, à prendre sa responsabilité de se faire avancer les fonds par la banque Rotschild.

L'affaire paraissait financièrement fort avantageuse pour l'Angleterre : elle achetait au prix de 568 francs l'un des titres dont le cours moyen en 1874 avait été de 674 francs et qui, depuis un an, avaient monté d'un tiers. Par contrat, le gouvernement, pendant vingt-et-un ans, ne toucherait pas de coupons, mais seulement un intérêt de 5 %. D'ailleurs, ayant l'intention de conserver les titres en portefeuille, la hausse des cours ne présentait pas pour lui un intérêt de spéculation.

Mais c'est une opération politique, plutôt qu'une opération financière, que le cabinet britannique avait entendu poursuivre. Il avait agi, comme le déclarait lord Derby, le 27 novembre, à l'ambassadeur de France, chargé par son gouvernement de demander des explications sur ce coup de surprise, « avec l'intention uniquement d'empêcher une plus grande prépondérance d'influence étrangère, dans une affaire si importante pour nous... Ce que nous avons fait est purement défensif ». Dès, le 20 novembre, tout en se gardant de dévoiler les pourparlers en cours, il avait affirmé au chargé d'affaires de France l'intention du Gouvernement anglais de « ne pas laisser monopoliser dans des mains étrangères une affaire dont dépendent nos premiers intérêts. La garantie résultant du contrôle de la Porte, observait lord Derby, faisant ainsi l'aveu de la pression exercée par la Grande-Bretagne sur le sultan et sur le vice-roi, n'est plus suffisante aujourd'hui ; si nous perdions celle que nous offre aujourd'hui la participation du Khédive, nous serions absolument à la merci de M. de Lesseps, auquel je rends d'ailleurs toute justice. La Compagnie et les actionnaires français possèdent déjà 110 millions sur les 200 que représente le capital des actions, c'est assez ».

Au cours de ces deux entretiens, le chef du Foreign Office niait « toute intention de dominer les délibérations de la Compagnie et d'abuser de notre récente ac-

quisition pour violenter ses décisions ». Il déclarait qu'il verrait « avec satisfaction, remplacer la Compagnie par une sorte d'administration ou de syndicat, où toutes les Puissances maritimes seraient représentées ».

Le premier ministre indique plus clairement le but positif de l'opération, dans une intervention à la Chambre des Communes du 31 février 1876. « Le gouvernement, déclarait Disraëli (2), considère l'opération, non comme une opération commerciale, mais comme un fait politique de nature à fortifier l'Empire. La nation veut que l'Empire soit maintenu, fortifié; elle ne s'alarmerait même pas qu'il fût agrandi. C'est parce qu'elle croit que nous avons obtenu une possession et un intérêt de premier ordre en Egypte, que nous nous sommes assurés une grande route vers notre Empire indien, que le peuple anglais a, dès l'origine, reconnu la sagesse et l'opportunité de la mesure ».

La presse et l'opinion allaient plus loin et pensaient que l'achat des actions du Khedive équivalait à la mainmise complète sur l'administration du Canal. On crut même, disait M. Lowe à la séance des Communes du 21 février, « que le gouvernement allait établir un protectorat sur l'Egypte; le gouvernement a répudié cette idée et cela a causé un grand désapointement ».

La déception grandit, quand on apprit que, propriétaire de près de la moitié du capital, le gouvernement ne disposerait que de 10 voix dans les assemblées et ne pourrait obtenir qu'un poste dans le Conseil d'administration. Dépourvues de coupons de dividendes, les actions acquises du Khédive représentaient un intérêt opposé à celui de la Compagnie, et l'on pouvait leur contester le droit de vote réservé au Khédive en vertu d'un arrangement spécial.

(2) Déclaration faite à la Chambre des Communes dans sa séance du 21 février 1876.

Grâce à sa position nouvelle dans la Compagnie, le Gouvernement britannique devait bientôt, par l'entente du 27 juin 1876, obtenir 10 voix dans les assemblées générales et 3 places au Conseil d'administration, dont le nombre des membres fut élevé de 21 à 24 et, plus tard, en 1883, une représentation des armateurs anglais au conseil.

Le Gouvernement français, par ses hésitations, avait laissé l'Angleterre lui enlever une magnifique affaire. Il n'eut pas l'énergie de protester contre le procédé des hommes d'Etats anglais. Quelques années plus tard, il manque l'occasion de prendre sa revanche.

La situation financière du Khédivé Ismaïl n'avait été que momentanément redressée par le versement des 100 millions d'achat de ses actions. Dès le 8 février 1876, l'Anglo-Egyptian Banking C^o dut consentir au vice-roi une avance de 2 millions de livres sterling, pour trois mois, au taux de 14 %, garantie notamment par le droit de prélever 15 % sur les bénéfices que lui avaient reconnus les firmans de 1854 et de 1856.

Le Khédivé envisageait, en outre, un emprunt de 10 ou 14 millions de livres sterling. Un syndicat de banques se substitua à l'Anglo-Egyptian Banking, qui lui céda son nantissement. Après diverses modifications apportées à la composition du Syndicat et maintes prorogations des délais de remboursement, Ismaïl obtint mainlevée de saisies pratiquées par trois de ses créanciers sur la part de 15 %.

Il pressentit alors le Gouvernement français en vue de lui céder cette part. Le cabinet s'étant dérobé, Ismaïl vendit au Crédit Foncier de France son droit de prélèvement de 15 % depuis l'exercice 1879 jusqu'à la fin de la concession, moyennant la somme de 22 millions de francs. Le Crédit Foncier versa les fonds au Syndicat, qui renonça à son nantissement, puis il constitua,

par acte du 17 avril 1880, une « Société civile pour le recouvrement des 15 % des bénéfices de la Compagnie universelle du Canal de Suez attribués au Gouvernement égyptien » dont il apportait à peu près l'intégralité du capital.

Par sa prodigalité, Ismaïl Pacha a été entraîné à perdre ses dividendes, sa part spéciale de bénéfices, et sa qualité même d'actionnaire. Peu après l'ouverture du canal, le Gouvernement égyptien se trouve dépouillé des avantages substantiels que Saïd avait su lui réserver. Il ne conserve plus qu'un pouvoir de surveillance sans grande portée en qualité de concédant. Par sa politique au jour le jour, Ismaïl a ouvert la voie de l'Egypte à l'Angleterre. Sa mainmise sur le Canal de Suez aura pour lendemain l'occupation, puis le protectorat britannique sur l'Egypte.

CHAPITRE III

DROITS DE LA COMPAGNIE DU CANAL DE SUEZ

A. — DISPOSITIONS DES FIRMANS.

Le firman du 30 novembre 1854 confère à M. de Lesseps le pouvoir exclusif de former et de diriger une Compagnie par actions destinée à percer l'isthme de Suez et à construire et exploiter un canal entre la Méditerranée et la Mer Rouge.

Concessionnaire de la construction et de l'exploitation du Canal de Suez, la Compagnie trouve sa rémunération dans la perception de droits sur les usagers du Canal. L'article 17 du firman du 5 janvier 1856 l'autorise « à percevoir, pour le passage dans les canaux et les ports en dépendant, des droits de navigation, de pilotage, de remorquage, de halage ou de stationnement, suivant les tarifs qu'elle pourra modifier à toute époque sous la condition :

1°) de percevoir ces droits sans aucune exception ni faveur sur tous les navires dans des conditions identiques ;

2°) de publier les tarifs, trois mois avant la mise en vigueur, dans les capitales et les principaux ports de commerce des pays intéressés ;

3°) de ne pas excéder, pour le droit spécial de navi-

gation, le chiffre maximum de 10 francs par tonneau de capacité des navires et par tête de passager ».

Le firman de 1856 laisse enfin à la Société la liberté complète de sa gestion, selon les principes qui régissent les sociétés anonymes, sous réserve du droit de regard, mais non de décision ni de veto, conféré à l'agent représentant du Gouvernement égyptien.

Le firman du 19 mars 1866, qui approuve les conventions du 30 janvier et du 22 février 1866 reproduisant entre autres clauses les dispositions ci-dessus, n'a pas définitivement affermi la situation juridique que la Compagnie tenait de trois contrats. L'interprétation du mode d'établissement des droits de navigation a soulevé de vives controverses ; le monopole de la société a été discuté, et menacé par un projet de second canal ; son indépendance même s'est trouvée mise en question par des tentatives d'internationalisation ou de rachat du Canal, qu'a favorisées la vente à l'Angleterre des actions du Khédive Ismaïl.

B. — MODES DE LIQUIDATION ET DE PAIEMENT DES DROITS DE NAVIGATION.

L'article 17 du firman du 5 janvier 1856, qui fixait à 10 francs par tonneau de capacité le maximum du droit spécial de navigation, n'avait pas précisé le procédé de calcul de la capacité des navires. Or le problème du jaugeage des navires, qui consiste à déterminer le volume d'espace utilisable pour le transport des marchandises présente des difficultés techniques et tous les pays ne lui donnent pas la même solution.

Dans son règlement de la navigation du 17 août 1869, pris sur l'avis d'une commission spéciale réunie par ses soins l'année précédente, la Compagnie décida de déterminer le tonnage « jusqu'à nouvel ordre, d'après les papiers officiels de bord ».

Cette méthode soulevait une double objection. Les Etats adoptent sciemment des méthodes de jauge inexactes, en vue notamment de réduire dans les ports étrangers le montant des droits proportionnels au tonnage. Les papiers officiels accusent parfois une capacité inférieure à la moitié de la capacité réelle. Le produit des perceptions de la Compagnie était donc trop faible, à une époque où les recettes couvraient à peine les dépenses : aucun dividende ne fut distribué en 1870, ni en 1872 et le cours des actions tomba à 180 francs.

D'autre part, les législations n'adoptant pas toutes la même méthode, les navires de certains pays se trouvaient plus favorisés, en violation du principe d'égalité des pavillons consacré par l'article 17 du firman de 1856.

Pour remédier à ces inconvénients, après la guerre franco-allemande, la Compagnie décida, par son règlement du 17 mai 1872, de calculer les tarifs d'après une méthode uniforme, d'après le « Système Moorsom » édicté en Angleterre par le « Merchant Shipping Act de 1854 », et que la France allait adopter par le décret du 24 décembre 1872. Cette méthode détermine le tonnage brut (gross tonnage) en divisant la capacité cubique, ou volume exact, en pieds cubes, de toutes les capacités intérieures propres à recevoir le chargement, par l'unité de jauge de cent pieds cubes ($2\text{ m}^3\text{ 83}$) établie, d'après une longue expérience, selon la capacité moyenne utilisée.

Le tonnage net (net register tonnage) s'obtient en déduisant du tonnage brut les espaces occupés par le logement de l'équipage, les machines, les soutes à combustible, etc.

En fait, le chiffre du tonnage net ainsi calculé est sensiblement inférieur à la capacité utilisable. Aussi la Compagnie du Canal de Suez, estimant exagéré le diviseur-type $2\text{ m}^3\text{ 83}$ et considérant que le tonnage brut

correspondait à la capacité effectivement utilisable, décida-t-elle de prendre le « gross tonnage » comme base de calcul des droits.

L'adoption de cette méthode de calcul eut pour conséquence une augmentation des droits de 40 à 50 %. Elle provoqua aussitôt les protestations des armateurs et des compagnies de navigation. La Compagnie des Messageries Maritimes actionna la Compagnie de Suez devant le Tribunal de commerce de la Seine en restitution des droits, qu'elle prétendait perçus à tort. La Compagnie de Suez soutenait l'incompétence des juges français : l'article 16 de la Convention de 1866 (1) attribuait la compétence aux juges locaux et l'interprétation du firman appartenait à la souveraineté territoriale du siège social. Le tribunal et la cour écartèrent cette exception en se fondant sur l'article 14 du Code civil.

Au fond, le Tribunal de commerce admit la thèse de la Compagnie demanderesse, mais la Cour d'appel réforma sa sentence (2) et la Cour de Cassation rejeta le pourvoi. Le firman de 1856, décide la Cour de Paris, a entendu par tonne de capacité, la mesure de volume en usage en France depuis le décret de 1837, c'est-à-dire un cube de 1 m³ 44 ; il ne dit rien du procédé par lequel on calculera combien de fois un navire contient ce cube ; la Compagnie avait, par suite, le droit de choisir le procédé de jauge le plus exact, à condition de ne pas imposer plus de 10 francs par tonne. L'expression « tonne de capacité », ajoute la Cour, qui s'oppose à celle de « tonneau de jauge », exclut l'idée de tonnage officiel et a été employée à dessein par l'article 17 pour permettre à la Compagnie de taxer les navires sur leur capacité réellement utilisable.

(1) Noradounghian, *loc. cit.*, tome III, p. 246.

(2) Paris, 11 mai 1873, S. 74-1-148 ; Cass. 23 février 1874.

Sans attendre la décision de la justice française, les armateurs britanniques agissaient par la voie diplomatique. Les représentants des Puissances demandèrent à la Porte de faire rapporter la décision du 4 mars. D'accord avec la Compagnie, le Sultan décida de charger une commission consultative internationale, de « préciser d'une manière scientifiquement exacte les moyens par lesquels on peut obtenir la capacité vraiment utilisable d'un navire ».

La Commission se réunit le 6 octobre 1873. La majorité des délégués proposaient d'appliquer le « net tonnage » ; les délégués français et russes s'y opposèrent. L'Angleterre annonçait le dépôt d'une motion d'illégalité du tarif. Après divers incidents, la commission adopta une transaction. La perception se ferait sur la base du « net tonnage » Morsoom, mais pour tenir compte à la Compagnie de la diminution de recettes résultant de son application, elle admit une surtaxe temporaire de 4 francs par tonne (3 francs pour les navires déjà jaugeés d'après la méthode Moorsom), avec barème décroissant par tranches de 0 fr. 50. La taxe serait supprimée quand le transit annuel atteindrait 2.600.000 tonneaux.

Le Sultan approuva, le 18 décembre 1873 (3), les conclusions de la Commission et les fit notifier par le vice-roi d'Egypte à la Compagnie comme décision applicable dans les trois mois.

M. de Lesseps refusa de s'incliner, mais il fut contraint de céder, tout en protestant, quatre jours avant l'expiration du délai, sous la menace de l'occupation du Canal par la flotte égyptienne, arrivée à Port-Saïd, et des troupes du vice-roi massées à Ismaïlia et à Suez.

(3) Voir le « Rapport final résumant les travaux de la Commission internationale pour le tonnage » dans Noradounghian, *loc. cit.*, tome III, p. 351-365.

Les usagers du Canal l'emportaient. Mais les recettes obtenues par la nouvelle méthode de perception suffisaient tout juste à l'entretien du Canal et à une rémunération modeste du capital et, surtout avec l'application de l'échelle décroissante, elles ne fournissaient pas les ressources nécessaires à l'exécution des travaux urgents réclamés par le développement de la navigation à vapeur, l'augmentation imprévue des dimensions des navires, les ensablements à Port-Saïd par les apports du Nil.

Après l'achat par l'Angleterre des actions du Khédivé, un accord fut signé, le 21 février 1876, par M. de Lesseps et le colonel Teokes, représentant le Gouvernement britannique. M. de Lesseps s'engageait à faire accepter par la Compagnie les décisions de la Conférence de Constantinople, à retirer ses revendications contre la Porte, et à faire exécuter un million de travaux extraordinaires par an pendant trois ans. De son côté, le Gouvernement britannique se chargeait de négocier avec la Porte un arrangement prolongeant jusqu'au 23 janvier 1884 l'échelonnement du tarif décroissant.

Par un nouvel accord, conclu le 11 juillet 1882, la Compagnie s'engageait à exécuter des travaux et le Gouvernement britannique lui avançait les sommes nécessaires et offrait ses bons offices, pour faire prolonger la durée de la concession. Cet arrangement proportionnait les réductions de droits à l'accroissement du revenu des actionnaires, associant ainsi les usagers du Canal à la prospérité de l'entreprise. Mais, devant la violente opposition du Parlement, Gladstone s'obstint de faire ratifier cet accord.

Après une campagne de meetings en Angleterre, Charles de Lesseps présenta à Londres, le 30 novembre 1883, un programme comportant la prise en charge par la Compagnie des dépenses résultant d'échouages ou

d'accidents dans le Canal, la suppression des surtaxes et de la taxe de pilotage et l'abaissement du droit de transit à 9 fr. 50 à partir du 1^{er} janvier 1885, Au cas où le bénéfice net dépasserait 18 %, une partie du surplus serait appliqué à la réduction des droits de transit.

En 1900, le Comité de Londres, représentant les armateurs, et le Président de la Compagnie, ont renoncé à appliquer cette clause, qui enlevait à la Compagnie tout intérêt à augmenter d'un certain chiffre le tonnage transitant dans le Canal. Il a été décidé « que toute nouvelle réduction de tarifs devait être précédée d'un accroissement de dividendes » (4).

Le droit de transit a été abaissé plusieurs fois jusqu'en 1914, relevé pendant la guerre, et réduit à plusieurs reprises à partir de 1920, même, malgré une diminution de dividende, en 1930 et 1931, en raison de la crise économique.

Les tarifs des droits de passage du Canal de Suez sont exprimés en « francs ». Les dépréciations qui se sont produites, en fait, puis en droit, dans la valeur des monnaies de divers pays depuis la guerre de 1914, ont suscité des contestations sur l'unité monétaire dans laquelle devait être effectué le paiement des droits de passage. Au mois d'avril 1920, la Compagnie du Canal de Suez décida d'autoriser les armateurs français à acquitter les droits à Paris, en francs français, mais à la parité de la livre sterling. La Compagnie havraise péninsulaire, estimant, par suite de cette décision, avoir payé en trop trois millions de francs environ, fit par ministère d'huissier, offrir le paiement en francs français et assigna la Compagnie de Suez en remboursement de cette somme. Le Tribunal de la Seine, par un jugement du 7

(4) Lettre adressée le 30 novembre 1905 par Sir E. Gorst, au nom du Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères à la Chamber of Shipping.

février 1922, confirmé par un arrêt de la Cour de Paris du 15 février 1924, donna gain de cause à la Compagnie du Canal. Le Tribunal du Caire (17 février 1930) et la Cour d'appel d'Alexandrie (9 février 1922 et 4 juin 1925) ont admis la seconde thèse.

« En se plaçant, déclare la Cour d'Alexandrie, dans ce dernier arrêt, au point de vue d'une société à la fois égyptienne et universelle, on est nécessairement amené à voir dans le « franc » de sa concession, tant pour ses actions et obligations que pour le droit de transit qu'elle était autorisée à percevoir, le franc universel, le franc tel qu'il était connu du vice-roi d'Egypte et de Ferdinand de Lesseps, soit la vingtième partie du louis d'or ».

Aux termes de l'arrêt de la Cour de Paris du 15 février 1924 (5), le franc indiqué dans les actes de concession comme base des droits de passage « doit s'entendre de l'étalon monétaire représentant la dixième partie du louis d'or, d'ailleurs commun à plusieurs pays ». Le paiement des prestations fournies par la Compagnie du Canal devant avoir lieu en Egypte, doit être effectué en livres, monnaie du lieu. Les versements en livres anglaises, à Londres, ou en francs, à Paris, ne sont qu'une facilité accordée au débiteur, qui ne peut changer la valeur réelle à payer. Par suite, il y a lieu de tenir compte des différences de change, dans les paiements effectués en une autre monnaie que la livre égyptienne.

Il convient de remarquer que le Tribunal de la Seine, après avoir admis, en 1922, le règlement en « francs-or », des droits de navigation, a débouté, en 1926, les porteurs d'obligations qui demandaient le règlement des intérêts en même monnaie. La Cour d'Alexandrie, au contraire, a estimé, par un arrêt de 1931, que les action-

(5) D. 1924-2-1, note Lalou.

naires avaient droit au paiement en or de leurs dividendes.

Bien que la question de la monnaie de paiement relève du droit international privé, il était nécessaire de mentionner la solution que lui a donnée la jurisprudence en France et en Egypte. La Compagnie de Suez invoquait, en effet, à l'appui de sa thèse, un argument de principe qui touche au droit international public. Les firmans de concession ont consacré l'égalité absolue de tous les pavillons au regard des droits de passage.

Ce principe ne saurait être observé que si le franc auquel se réfèrent les tarifs correspond à un étalon à peu près invariable.

Aux termes de l'article 1895 du Code Civil français, le débiteur d'une somme d'argent doit rendre la somme numérique prêtée et ne doit rendre que cette somme dans les espèces ayant cours au moment du paiement. C'est une règle d'ordre public, mais applicable seulement dans les rapports d'ordre interne. La loi du 25 juin 1928 a décidé que la nouvelle définition du franc ne concerne pas les paiements internationaux qui, antérieurement à sa promulgation, avaient pu valablement être stipulés en or.

La question a été remise à l'ordre du jour par le décret égyptien du 2 mai 1935 portant annulation de la clause-or dans les contrats internationaux. Pour résoudre les difficultés, la Compagnie de Suez a décidé que la taxe de navigation serait payable en livres sterlings, ce qui, au cours du change, équivalait au même droit de transit. Mais pour sauvegarder le principe, elle a maintenu à dix francs-or le droit de transit des passagers.

C. — LA QUESTION DU MONOPOLE DE LA COMPAGNIE.

Dès 1874, le Gouvernement britannique avait cherché des moyens d'enlever à la Compagnie française la

direction et le bénéfice exclusifs d'une entreprise, maintenant prospère, qu'il avait d'abord condamnée comme irréalisable, puis tenté de conduire à la ruine. Irrité par la résistance de F. de Lesseps dans le conflit des droits de tonnage, il envisagea de racheter le canal ou de l'internationaliser.

Dans les premiers mois de 1874, le premier ministre, Disraeli, avait prié son ami le baron Nathan de Rothschild, d'informer confidentiellement M. de Lesseps que le Gouvernement anglais était disposé à acheter la concession du Canal à des conditions intéressantes (6).

Au mois d'avril, M. de La Rochefoucauld, ambassadeur de France à Londres, rend compte à son gouvernement d'une « insinuation formulée en termes très vagues » par lord Derby, secrétaire des Affaires étrangères, au cours d'une conversation, qui traduit « l'espoir non dissimulé dans une certaine presse, de profiter de la survie de la Compagnie pour racheter l'affaire à vil prix » (7).

Au début de juin, un membre de la Chambre des Lords, dans une question adressée au chef du Foreign Office, déclare que l'interruption subite du mouvement maritime entre l'Orient et l'Occident ne pourrait rester à la merci d'un seul homme et demande que la concession fût au plus tôt rachetée.

Lord Derby n'était pas favorable au rachat, qui eût blessé la France et nécessité des négociations au grand jour, où d'autres Etats auraient manifesté leur opposition. Le Gouvernement des Etats-Unis se serait autorisé de ce précédent pour s'emparer du Canal de Panama, objet, au moment même, de négociations difficiles entre Londres et Washington.

(6) Lesage, *L'achat des actions de Suez*, p. 128.

(7) Livre Jaune français, *Affaire du Canal de Suez*, novembre 1875, p. 152.

Mais dans sa réponse à la question, le chef du Foreign Office témoignait en termes enveloppés de ses sympathies pour un régime d'internationalisation du Canal, tout en se défendant de vouloir en prendre l'initiative. « Si une proposition pour transférer la propriété du Canal à une Commission internationale venait à être présentée de telle manière que tous les gouvernements participassent à ses avantages, dans des conditions d'égalité, je ne dis pas qu'il ne serait pas juste d'examiner une semblable proposition ; mais elle n'a pas été faite et je n'ai aucun motif de croire qu'elle doive être faite » (8).

En novembre 1875, lord Derby déclare d'une manière plus affirmative au chargé d'affaires de France que, ne pouvant pas être à la merci de M. de Lesseps, « il verrait avec une grande satisfaction venir le moment où il sera possible de largement désintéresser les actionnaires et de renflouer la Compagnie par une sorte d'administration ou de syndicat, où toutes les Puissances maritimes seraient représentées » (9).

La résistance opiniâtre de F. de Lesseps et ses protestations énergiques, au cours de la révolte d'Arabi Pacha, en 1882, contre les actes de guerre du Gouvernement britannique, qu'il estimait contraires à la neutralité du Canal, eurent pour résultat de provoquer dans l'opinion anglaise une très vive irritation et de déchaîner dans la presse une violente campagne contre la Compagnie de Suez.

Dans un article du 21 septembre 1883, le *Times* s'indignait du ton de souverain employé par le président de la Compagnie à l'égard de l'amiral de la flotte britannique et de sa prétention d'empêcher un débarquement

(8) Livre Jaune précité, p. 177 à 179.

(9) Livre Jaune précité, p. 203.

sur le canal. Les armateurs se plaignaient de l'insuffisance des travaux entrepris pour adapter le canal à l'augmentation considérable du trafic, passé de 2.263.323 tonnes en 1879, à plus de 5 millions de tonnes en 1823, de la lourdeur des taxes, de l'insuffisance du pilotage. Le *Times* réclamait pour la Grande-Bretagne, de beaucoup le plus fort actionnaire, dont les navires assuraient les quatre cinquièmes du trafic du canal, et qui avait à gouverner et à défendre un vaste Empire, dans l'administration et le contrôle du Canal, une part proportionnelle à ses intérêts directs dans la navigation, ou à sa contribution aux revenus du Canal. Il concluait qu'il était urgent de creuser un second canal.

En avril 1883, les délégués de l'Association des Chambres de Commerce d'Angleterre et de l'Association de la Chambre des Constructions navales, remettaient à lord Granville, ministre des Affaires étrangères, un vœu demandant au gouvernement de prendre, relativement au Canal, les mesures nécessaires pour assurer au commerce et à la navigation britanniques de plus grandes facilités et « de faire en sorte que la Grande-Bretagne obtienne dans l'administration du Canal une part proportionnée à l'importance du commerce et des intérêts du pays », ajoutant que les intérêts en Egypte la désignent pour construire, avec des capitaux anglais, un second canal qui remédiera à l'insuffisance du premier et, grâce à la concurrence, déterminera une diminution des droits du trafic.

A l'article du *Times*, de Lesseps avait aussi répliqué que le firman du 30 novembre 1854 lui accordait un « pouvoir exclusif », qui interdisait au gouvernement d'accorder à des tiers la concession d'un autre canal.

Les adversaires de la Compagnie déniaient à ces mots la valeur d'un monopole et déclaraient inadmissi-

ble qu'une compagnie française pût être seule juge pendant un siècle des nécessités du commerce maritime et de la sécurité politique de l'Angleterre. Lord Salisbury allait jusqu'à mettre en doute le droit du sultan ou du khédive d'accorder un monopole, « de priver les autres peuples du droit naturel de passer à travers l'isthme de Suez pour le commerce du monde ».

Absorbé par la question d'Egypte, le cabinet britannique préféra laisser la presse et l'opinion agiter les questions commerciales relatives aux tarifs et à l'amélioration du Canal ; lord Granville fit aux délégués des deux associations un accueil des plus réservés.

Le gouvernement qui avait fait étudier la question par les jurisconsultes de la Couronne, estimait d'ailleurs que le pouvoir exclusif de la Compagnie constituait un obstacle de droit à l'ouverture d'un second Canal. M. Gladstone et le comte Granville le reconnurent devant le Parlement, le 12 et le 19 juillet. Le lord chancelier critiquait le rapprochement fait par lord Salisbury entre les Dardanelles ou le Cottégat et le Canal de Suez.

Lord Salisbury « a semblé parler comme si l'isthme de Suez, avant que le canal fût fait, était une route maritime naturelle, un canal naturel pour le reste du globe, comme si une concession territoriale n'avait pas été nécessaire pour le faire, et comme si, une fois fait, la nature géographique du globe était changée, et que tous les droits territoriaux devaient disparaître devant les convenances des nations traversant le Canal ».

Au mois de mai, le Conseil d'Etat égyptien avait déjà émis l'avis « que, dans les réserves relatives au droit intrinsèque de l'Etat dans les questions d'utilité publique, la concession Lesseps forme un monopole, qui interdit, pendant sa durée, la construction d'un nouveau canal entre la Mer Méditerranée et la Mer Rouge ». L'idée de ne construire qu'un seul canal résulte clairement, esti-

mais le Conseil d'Etat, des termes et de l'esprit des firmans, qui parlent toujours « du canal » et de la grandeur même de l'entreprise. L'octroi d'une seconde concession porterait atteinte aux droits du concessionnaire, en détruisant le produit de la taxe, seule rémunération de ses dépenses et de son travail.

Cependant, pour essayer de calmer l'agitation de l'opinion anglaise, de Lesseps signa avec le Gouvernement britannique, le 11 juillet 1883, une convention par laquelle il acceptait la construction d'un second canal parallèle au premier et la réduction des droits, moyennant l'engagement de la Grande-Bretagne d'avancer 200 millions à la Compagnie et de prêter ses bons offices en vue d'une prolongation de la concession pour vingt ans.

La convention attribuait une des vice-présidences du Conseil d'administration à un des administrateurs anglais ; l'un d'eux serait membre du Comité de direction et les deux autres de la Commission des finances.

1 % des bénéfices nets était accordé au Gouvernement égyptien.

La presse estima ces concessions insuffisantes et inférieures, écrivait le *Times*, aux « inexorables nécessités d'un commerce presque exclusivement anglais et dont les profits énormes sont recueillis par une compagnie française ». Tel était l'état de l'opinion, de sorte que Gladstone renonça à présenter la convention au Parlement. Le gouvernement s'effraya et recommanda aux armateurs de s'entendre directement avec la Compagnie.

Les pourparlers aboutirent à l'entente du 30 novembre 1883. Cet accord supprime certaines taxes et abaisse les tarifs du droit de navigation proportionnellement à l'augmentation des bénéfices nets. Il prévoit l'amélioration des conditions de la navigation par le doublement ou l'élargissement du Canal.

Les travaux à effectuer seront décidés, non par la

Compagnie, mais par une commission spéciale, composée, pour moitié au moins, d'ingénieurs et d'armateurs anglais.

L'entente adjoint aux trois administrateurs désignés par le Gouvernement britannique sept représentants choisis parmi les armateurs et les négociants britanniques. Le Conseil d'administration de la Compagnie est porté, en conséquence, de 24 membres à 32.

Enfin l'arrangement du 30 novembre 1883 crée à Londres un comité des administrateurs anglais et un bureau où les droits pourront être payés, il augmente notablement le nombre des employés parlant l'anglais et le service du transit.

L'arrangement du 30 novembre 1883 n'était pas une véritable convention comportant des obligations juridiques, c'est un simple « programme d'exploitation future du canal », rédigé dans la forme d'un procès-verbal, et approuvé ensuite par le Gouvernement britannique dans une lettre de lord Granville aux administrateurs anglais.

Cet arrangement, qui est constamment resté en vigueur, n'en présente pas moins une grande importance au point de vue des rapports de la Compagnie du Canal avec les Puissances.

Il consacre le triomphe de la politique anglaise : il renforce l'influence de l'élément britannique dans l'administration du Canal de Suez. Depuis l'achat des actions du Khédive, elle est le plus gros actionnaire de la Compagnie, dont elle possède près de la moitié des titres ; elle dispose désormais de dix postes dans le Conseil d'administration, dont un vice-président.

L'arrangement du 30 novembre 1883 consacre la déchéance de la prépondérance française dans l'entreprise du Canal, déjà sérieusement atteinte par la négociation des actions khédiviales. Le Gouvernement français, dans

toute la question de Suez et d'Egypte, a fait preuve d'indifférence, de timidité ou d'imprévoyance. Il n'a pas su jouer le rôle de défenseur naturel des intérêts français dans une affaire spécifiquement française. Après s'être laissé gagner de vitesse par Disraeli, il a laissé le groupe des intérêts britanniques élargir considérablement sa place dans l'administration de la Compagnie. Au cours de l'année décisive de 1882-1883, la chute du ministère de Freycinet sous les attaques de Clemenceau, le 29 juillet 1882, a laissé les mains libres à l'intervention de la Grande-Bretagne en Egypte. Elle a fait perdre à la France, l'Egypte et la suprématie française sur le Canal de Suez.

CHAPITRE IV

L'ÉVOLUTION DU STATUT DE LA COMPAGNIE DU CANAL DE SUEZ DE 1859 A 1888

D'après les développements qui précèdent, résumons l'évolution de la Compagnie de Suez pendant les vingt-cinq premières années de son existence.

Elle a été fondée sous la forme d'une société privée, régie par la législation commerciale française. Elle tient ses droits d'un contrat de concession du Gouvernement égyptien approuvé en 1866 par la Turquie. Le capital est souscrit presque par moitié par le vice-roi et par des Français. L'affaire est dirigée par un Français.

La Compagnie pouvait-elle vivre sous le régime exclusif du droit privé, comme bien d'autres sociétés privées, concessionnaires de l'autorité publique, avec droit de regard et la large participation aux bénéfices aménagés au profit du gouvernement concédant ?

Le percement du Canal de Suez, en opérant la jonction par mer de l'Occident et de l'Orient, ouvrait aux nations la perspective du développement de courants commerciaux et, par suite, de l'extension d'activité des industries, du commerce et des compagnies de navigation. La Grande-Bretagne, surtout, reine du commerce maritime, souveraine de l'Empire des Indes, avait à sau-

vegarder la liberté de cette route impériale et était fondée à se préoccuper des conditions dans lesquelles serait exploité le canal.

Par la force des choses, l'objet même de l'exploitation devait fatalement entraîner sur le plan international une société privée fondée pour procurer des bénéfices à ses actionnaires. Le fondateur avait le devoir de protéger son œuvre, de défendre les souscripteurs de la première heure contre les convoitises, contre les usagers aussi enclins à sacrifier aux facilités du passage les dividendes des actionnaires. Il faut reconnaître que Ferdinand de Lesseps sut joindre à une indomptable énergie, un esprit de souple compréhension. S'il « se fût contenté de revendiquer, à la lettre, les droits qu'il tenait de la concession ou des statuts de l'affaire, il est vraisemblable qu'il se serait brisé sur l'obstacle : sa sagesse fut toujours de négocier, de comprendre qu'en pareille matière, le droit, même incontestable, ne vaut qu'avec l'acquiescement des Puissances » (1).

F. de Lesseps a cependant maintenu à la Compagnie sa condition juridique de société par actions. Elle n'est pas devenue, malgré la pression des Puissances, un « syndicat international », ni une affaire exclusivement anglaise par voie de rachat, comme l'avaient rêvé les Anglais. Le Canal de Suez a échappé au sort d'autres voies maritimes ou fluviales, dont la gestion a été placée sous le contrôle de commissions qui constituent des personnes du droit international (Danube, Rhin, Détroits, 1923). La Grande-Bretagne, en 1888, s'oppose à l'institution d'un organisme international permanent de protection du passage dans le Canal de Suez.

C'est sous d'autres formes que s'est réalisée l'entrée de la Compagnie dans le domaine international. La

(1) André Siegfried, *Le Canal de Suez*, Revue de Paris, 1^{er} janvier 1940.

Grande-Bretagne, principale intéressée, a mené le jeu ; les autres Puissances n'ont fait que la suivre : c'est elle qui agit derrière la Turquie et l'Egypte, puis pour elle-même.

L'opposition de la Porte revêt un prétexte juridique : la construction du canal est une des « affaires importantes » de l'Egypte soumises à son approbation et elle entend la subordonner à ses exigences. Mais le Gouvernement du Sultan limite sa résistance à une revendication platonique de ses prérogatives constitutionnelles. Il ne cherche pas à en tirer des avantages pratiques. La Turquie demeure en dehors de la gestion et des bénéfices de l'affaire. Aussi, une fois son autorisation obtenue, le Canal de Suez échappe-t-il chaque jour davantage à son autorité. On porte encore l'affaire des droits de tonnage devant le Sultan, mais il se dessaisit au profit d'une commission internationale, dont il se borne à entériner et à faire exécuter les conclusions.

A la conférence de Paris de 1883, le Sultan est représenté. Les délégués britanniques combattent l'organisation d'une commission internationale de protection du Canal, comme portant atteinte à la souveraineté de la Turquie. Sir Pauncefote, au contraire, demande sans succès la suppression d'un membre de phrase du projet de convention exigeant que le Khédive « agît au nom du Sultan ».

L'arrangement du 30 octobre, d'ailleurs officieux, est conclu sans que la Porte ait été consultée.

En 1888, les Puissances rendent encore un hommage à la suzeraineté de la Turquie sur l'Egypte. C'est à Constantinople que la conférence se réunit.

La convention du 29 octobre 1888 prévoit, au cas où le Khédive manquera de moyens suffisants pour remplir ses obligations, un appel au sultan, qui interviendra. Les Puissances signataires s'engagent à respecter

les clauses du traité avec le droit de s'en prévaloir et de s'entendre avec la Turquie en vertu de l'article 10.

La suzeraineté de la Sublime Porte devient de plus en plus nominale. La crise de 1882-1883 sert de prétexte à l'occupation de l'Égypte par les troupes de l'Angleterre et prépare son protectorat, que la Turquie reconnaîtra par le Traité de Lausanne.

Quant à l'Égypte, Saïd Pacha lui avait réservé une part dans la direction de la Compagnie comme actionnaire, et surtout une importante participation dans les bénéfices. Ismaïl Pacha a complètement sacrifié les intérêts du pays dans l'affaire et réduit la collaboration du Gouvernement égyptien à une platonique surveillance.

La France, qui avait créé le Canal de Suez, disposait, dans la Compagnie, d'une situation privilégiée, qui aurait pu, avec le soutien du gouvernement, devenir exclusive. En lui « soufflant » les actions du Khédive, le Gouvernement anglais a introduit dans l'entreprise les intérêts britanniques ; par l'arrangement du 29 novembre 1883, il a renforcé leur représentation.

Le condominium franco-égyptien fait ainsi place à un condominium franco-britannique. En fait l'équilibre des forces n'est plus du tout le même. A un gouvernement protecteur du Canal, intéressé au succès financier de l'entreprise, mais demeurant à l'écart de sa gestion et dépourvu d'intérêts maritimes et commerciaux, un gouvernement puissant et soucieux de contre-balancer l'influence française, et qui surtout représente des intérêts différents, opposés même à ceux des actionnaires. Les actions khédiviales sont démunies de coupons : elles ne sont donc pas immédiatement intéressées à la prospérité de la Compagnie. Par contre, l'Angleterre est une Puissance maritime et commerciale, les administrateurs délégués par son gouvernement et surtout par les armateurs auront pour principale préoccupation de faire obte-

nir aux navires britanniques, en réclamant des travaux d'amélioration du canal, et des réductions de tarifs, les conditions les plus avantageuses de transit.

L'entrée de la Grande-Bretagne dans l'administration du Canal de Suez favorise ainsi indirectement, en même temps que les intérêts de la navigation et du commerce anglais, ceux des autres Puissances. Si celles-ci n'y ont qu'une faible représentation, elles y trouvent des alliés dans les administrateurs anglais. Instrument de la politique impériale, la gestion britannique a poussé la Compagnie à orienter l'exploitation non seulement vers la recherche du dividende, mais vers le progrès de la navigation et du commerce des nations.

Sans dépouiller sa forme de société privée, la Compagnie s'est ainsi pénétrée d'un esprit plus conforme à son objet et aux besoins de la communauté internationale. A chaque crise, elle a dû consentir quelque sacrifice. Son statut, né de contrats du droit interne, s'est enrichi de clauses arrêtées par les Puissances, c'est-à-dire de droit international public.

TITRE III

LE STATUT INTERNATIONAL DU DROIT DE PASSAGE DANS LE CANAL DE SUEZ

Dans le titre précédent, nous avons assisté à l'évolution du régime intérieur de la Compagnie de Suez, sous la pression des intérêts du commerce international, d'un aménagement contractuel de droit privé vers une certaine collaboration entre les Puissances dans la gestion technique et commerciale de l'exploitation du Canal.

L'ouverture de cette nouvelle voie maritime posait un autre problème, d'ordre politique, plus délicat encore que le problème économique : quelle portée convenait-il d'assigner au passage dans le Canal ? A quels navires fallait-il en permettre l'accès, et fallait-il distinguer entre les périodes de paix et les périodes d'hostilités ?

A cette grave question, le statut primitif ne donnait qu'une réponse imparfaite. S'il proclamait la liberté du passage, il ne précisait pas dans quelle mesure ; la Compagnie concessionnaire semblait seule juge de sa portée et aucune obligation juridique de source internationale ne garantissait la société ni les nations contre une violation de ce statut contractuel.

Dans ce domaine s'est produite, plus complète que dans l'ordre économique, l'évolution vers un statut international du Canal. Après diverses tentatives d'interprétation par les Puissances, la Convention de Constantinople du 29 octobre 1888 a organisé la protection internationale du Canal de Suez.

CHAPITRE PREMIER

DE 1854 A 1866

A. — LES FIRMANs DE 1854 ET DE 1856.

Le firman du 30 novembre 1854 porte, dans son préambule et son article premier, que la concession accordée à F. de Lesseps a pour objet l'ouverture d'une « voie navigable pour les grands navires », d'un « passage propre à la grande navigation ». L'article 6 consacre le principe de l'égalité de passage pour les navires de toutes les nations : « Les tarifs des droits de passage du Canal de Suez... seront toujours égaux pour toutes les nations, aucun avantage particulier ne pouvant jamais être stipulé au profit exclusif d'aucune d'elles ».

Ces dispositions manifestent de la part du Gouvernement égyptien et de M. de Lesseps la conception d'une voie maritime de vaste envergure, destinée à servir au commerce universel sans limitation de tonnage, et sans privilège de tarifs au profit de l'Etat concédant.

Mais elles ne précisent pas si le canal aura un caractère exclusivement commercial, ou s'il sera ouvert même aux navires de guerre, même en cas d'hostilités.

Le firman du 5 janvier 1856 prévoit à nouveau (préambule et article premier) un « passage propre

à la grande navigation ». L'article 14 est un peu plus explicite : « Nous déclarons solennellement, écrit le vice-roi, pour nous et nos successeurs, le grand Canal maritime de Suez à Peluze et les ports en dépendant, ouverts toujours, comme passage neutre, à tout navire de commerce traversant d'une mer à l'autre, sans aucune distinction, exclusion ni préférence de personnes ou de nationalité, moyennant le paiement des droits et l'exécution des règlements établis par la Compagnie universelle concessionnaire pour l'usage du dit Canal et ses dépendances ».

Le texte déclare que le Canal sera ouvert « à tout navire de commerce », ce qui semble bien exclure les navires de guerre. L'expression « passage neutre » semble corroborer cette interprétation, car, suivant une règle du droit des gens, le territoire continental neutre doit être fermé aux navires de guerre.

Les mots « à toujours » prêtent, à vrai dire, à l'équivoque. On pourrait soutenir, mettant l'accent sur ces termes, qu'en déclarant le canal ouvert à toujours aux navires de commerce, l'article 14 a voulu distinguer entre les navires marchands, admis à transiter à toute époque, et les navires de guerre, qui auraient accès dans le canal en temps de paix seulement.

Il semble bien qu'à cette époque, F. de Lesseps a envisagé l'ouverture d'un canal purement commercial, accessible aux seuls navires marchands, en temps de guerre comme en période de paix, à l'exclusion à toute époque des bâtiments de guerre.

En tout cas, insérée dans l'acte de concession, la déclaration de l'article 14 n'avait de valeur obligatoire qu'entre le Gouvernement égyptien et la Compagnie du Canal. Elle n'engageait pas les Puissances et ne leur donnait même pas un droit à s'en prévaloir.

M. de Lesseps n'était d'ailleurs pas hostile à la re-

connaissance internationale de la « neutralité » du Canal, mais il estimait le moment prématuré et il avait cru préférable de ne pas mêler les Puissances à la naissance de la Compagnie et de proclamer la neutralité du Canal, comme les autres clauses de son statut dans le firman de concession. Il justifiait ainsi cette procédure dans une lettre adressée le 8 avril 1855 à son frère, directeur au Ministère des Affaires étrangères : « Vouloir faire dépendre l'exécution de l'entreprise de l'adhésion de toutes les Puissances à la déclaration de neutralité du souverain, auteur de la concession, ce serait mettre la charrue avant les bœufs et s'exposer gratuitement à voir l'exécution compromise et reculée à plus d'un siècle. Se jeter, pour commencer, dans les bras de la diplomatie européenne, ce serait se fourrer dans un véritable guêpier. « Je sors d'en prendre » et je ne suis pas tenté d'y retomber. Mettez tout le monde politique quand il y a des opposants de parti-pris ; ...quand la réalisation du percement sera un fait accompli, lorsqu'il n'y aura aucune chance de paralyser l'entreprise, avant, pendant ou après l'exécution, l'intérêt général, sans beaucoup de protocoles, commandera la neutralité du passage ».

Après avoir obtenu le firman du 5 janvier 1856 qui renouvelle sa concession et précise les droits et les obligations de la Compagnie, F. de Lesseps se préoccupe aussitôt de faire reconnaître par les Puissances le statut international du passage.

B. — DÉMARCHES DE F. DE LESSEPS.

Le Khédivé demanda son avis au prince de Metternich. Déjà, en 1838, Mehmet Ali avait consulté le chancelier d'Autriche sur le meilleur régime à appliquer éventuellement au Canal. Saisi par des ingénieurs français de divers projets de percement de l'isthme de Suez,

il se préoccupait des répercussions internationales. Il redoutait de doter l'Égypte « d'un nouveau Bosphore », qui susciterait sur ce pays, des ambitions redoutables pour la prospérité de la Porte. Metternich déclarait qu'il faudrait neutraliser le Canal par un traité européen (1). Après la conclusion de la Convention des Détroits, il la citait en modèle au vice-roi d'Égypte.

Avant de donner sa réponse à Saïd Pacha, Metternich attendit les conclusions favorables d'un comité d'experts sur les possibilités de réalisation de l'entreprise. Il conseilla au Khédive de ne rien commencer avant d'avoir fait reconnaître la neutralité perpétuelle du Canal, sur le modèle de la Convention des Détroits, et il suggéra la réunion d'une conférence des grandes Puissances à Constantinople.

De Lesseps estima que la réunion à Paris du Congrès de 1856 fournissait une occasion favorable. Dans une lettre adressée à Napoléon III, il demanda l'insertion, dans les actes diplomatiques qui termineraient les négociations de paix avec la Russie, d'« une clause qui garantirait en tout temps, pour la navigation, aux commerçants de tous les pays, la liberté de passage et la neutralité du Canal ». De Lesseps proposait la rédaction suivante :

« Les Puissances signataires garantissent la neutralité du canal maritime de Suez en tout temps.

« Aucun bâtiment ne pourra jamais être saisi ni dans le Canal, ni à quatre lieues des entrées des deux mers.

« Aucune troupe étrangère ne pourra stationner sur les ports du Canal, à moins d'avoir le consentement du gouvernement territorial ».

(1) Travers Twiss, La neutralisation du Canal de Suez. *Revue de Droit International de législation comparée*, 1875, p. 628.

Le texte ne paraît pas refuser formellement le passage du Canal aux navires belligérants, mais plutôt réserver au Gouvernement égyptien toute liberté de décision.

Le comte de Buol, ministre des Affaires étrangères d'Autriche, avait accepté de soumettre la question au Congrès de Paris et il avait obtenu l'assentiment de la Prusse et de la Sardaigne. En présence de l'opposition de lord Clarendon, il renonça à faire une proposition.

Dans la note du 18 août 1863, la Porte crut devoir subordonner son approbation des firmans khédiviaux à diverses exigences. Elle demandait notamment des garanties suffisantes que le Canal serait exclusivement destiné au commerce, à savoir la limitation à des dimensions telles que les navires de guerre de grand bord ne puissent y entrer ; la conclusion d'une convention internationale de neutralité, réservant l'accès du canal à la marine marchande.

En 1864, F. de Lesseps soumet au Ministre des Affaires étrangères, Drouyn de Lhuys, un nouveau projet, qui n'a pas un meilleur sort. Ce texte prévoit « la complète neutralité du Canal et la liberté de passage pour tous les navires de commerce, sans distinction de nationalité, en temps de guerre comme en temps de paix. Il interdit le débarquement des troupes par les navires en transit dans la région de l'isthme ; le passage des navires de guerre, sauf sur autorisation expresse du Gouvernement égyptien, et la construction par la Compagnie de fortifications et d'éléments de défense organisée.

C. — LA CONVENTION DU 22 FÉVRIER 1866.

La Convention du 22 février 1866, approuvée par le firman du 19 mars, proclame à nouveau le caractère « universel » du Canal ; elle le déclare accessible à toutes les nations, dans des conditions d'égalité absolue.

L'article 13 (2), par sa rédaction en termes absolus, paraît bien considérer le Canal comme ouvert même aux navires de guerre. « Le transit général s'effectue à travers le Canal par les bâtiments de toutes les nations sans aucune distinction, exclusion ni préférence de personnes ou de nationalité ».

L'article 10 reconnaît au Gouvernement égyptien le droit, sans faire obstacle à la navigation, d'occuper dans la plénitude des terrains réservés comme dépendances du Canal, toute position ou tout point stratégique nécessaire à la défense du pays (3).

(2) Noradounghian, *loc. cit.*, tome III, p. 246.

(3) Voir l'article 10 dans Noradounghian, *loc. cit.*, tome III, p. 245.

CHAPITRE II

DE 1866 A 1883

En fait le Gouvernement égyptien, se fondant sur les termes généraux du firman de 1866, laissait entrer dans le Canal les navires de guerre. Mais le firman ne précisait pas leur situation, tout au moins en cas d'hostilités et, pas plus que les firmans khédiviaux, il n'avait pas de force obligatoire pour les autres Puissances. La question restait entière. Les événements politiques allaient bientôt la poser sur le terrain des faits.

L'idée de neutralisation internationale faisait d'ailleurs son chemin. La Conférence commerciale internationale, réunie au Caire à l'occasion de l'inauguration du Canal, adopta un vœu en ce sens. Une déclaration aux Communes du premier lord de l'Amirauté, en 1870, montre que la Grande-Bretagne commence à s'y intéresser.

A. — LA GUERRE FRANCO-ALLEMANDE.

Pendant la guerre de 1870-1871 entre la France et l'Allemagne, la circulation dans le Canal de Suez ne souleva aucune difficulté. La Turquie et l'Égypte laissèrent entrer sans objection les navires de guerre de l'une et l'autre Puissance belligérante. Celles-ci ne se livrèrent dans le Canal à aucune opération de guerre et

n'apportèrent aucune entrave au trafic. L'attitude de la Porte et de l'Egypte fut considérée comme toute naturelle par les autres Puissances. C'était reconnaître implicitement que la neutralité du Canal autorisait l'accès des navires de guerre même en cas de guerre, tout au moins au cas où la Puissance territoriale n'était pas belligérante, et sous réserve que les belligérants usagers s'abstinssent de tout fait de guerre ou d'entrave à la navigation.

B. — LA DÉCLARATION DU 18 DÉCEMBRE 1873 (1).

Au cours de la guerre de 1870, la Turquie s'était bornée à s'abstenir et la question du passage ne se trouvait pas résolue dans son ensemble, ni par une décision du droit positif international. En 1873, saisie par les Puissances de la question des droits de navigation, le Sultan en confia l'examen à une commission composée de représentants de l'Allemagne, de l'Autriche-Hongrie, de la Belgique, de l'Espagne, de la France, de la Grande-Bretagne, de la Grèce, de l'Italie, des Pays-Bas, de la Russie, de la Suède-Norvège et de la Turquie. Cette commission profita de sa réunion pour discuter en même temps le problème de la neutralité du Canal.

Par une déclaration du 6-18 décembre 1873, la commission décida : « Désormais la navigation sera commune aux bâtiments de commerce, aux bâtiments de guerre et aux bâtiments affrétés pour le transport des troupes ». Cette déclaration antécédait l'attitude adoptée par la Turquie et l'Egypte en 1870. Elle reçut l'approbation de la plupart des Etats maritimes et coloniaux, intéressés au maintien de la liaison par navires de guerre et vaisseaux de transports militaires entre la métropole et les possessions d'outre-mer.

(1) Voir Noradounghian, *loc. cit.*, tome III, p. 351.

C. — LA GUERRE RUSSO-TURQUE DE 1877.

La déclaration de 1873 n'avait pas prévu l'hypothèse d'une guerre dans laquelle serait engagée la Porte ou l'Egypte. Lorsque, au mois d'avril 1877, la guerre éclata entre la Russie et la Turquie, les actionnaires de la Compagnie du Canal et les armateurs se demandèrent avec inquiétude si la Russie n'allait pas tenter de s'emparer du Canal, si l'une ou l'autre des Puissances belligérantes n'entraveraient pas par des actes de guerre la navigation dans le Canal. En l'absence de tout accord international, l'exercice de leur droit de belligérant ne paraissait pas pouvoir être discuté.

De Lesseps s'empressa de proposer au Gouvernement britannique, dès le mois de mai, un projet de neutralisation du Canal. Le Cabinet de Londres estima plus efficace d'agir par la menace sur la Russie. Par une note communiquée le 7 mai à l'ambassadeur du Tsar à Londres, lord Derby déclara : « Toutes tentatives de bloquer ou enrayer par un moyen quelconque le Canal ou ses approches seraient envisagées par le Gouvernement de Sa Majesté comme une menace pour l'Inde et comme un grave dommage pour le commerce du monde ».

Dans des notes à la Porte et au Khédive d'Egypte, le Gouvernement anglais leur faisait en même temps savoir qu'il comptait qu'ils s'abstiendraient de tout empêchement à la navigation du Canal et de toutes mesures susceptibles de nuire au Canal ou à ses approches et ne permettraient pas que la route de Suez devînt le théâtre de combats ou autres opérations de guerre ».

Le prince Gortchakow donna tous apaisements à la Grande-Bretagne par sa note des 18-30 mai. « Le Gouvernement impérial n'a pas l'intention de bloquer le Canal, d'interrompre ou de menacer en aucune façon son transit. Il considère le Canal comme une œuvre internationale, intéressant le commerce du monde entier et devant rester à l'abri de toute atteinte » .

En fait, pendant toute la guerre russo-turque, aucun acte d'hostilité ne vint compromettre la liberté de la navigation dans le Canal de Suez. Soucieuse d'éviter des complications internationales, la Russie avait eu la sagesse de s'abstenir.

D. — LA RÉVOLTE D'ARABI PACHA.

La communauté internationale semblait accepter comme une tradition conforme à son intérêt général la neutralité du Canal de Suez. Le Congrès de Berlin ne jugea pas nécessaire de s'occuper de la question.

Quelques années plus tard, un nouveau conflit va démontrer l'opportunité d'un règlement international du statut du passage dans le Canal.

Arabi Pacha, ancien ministre de la Guerre du Gouvernement égyptien, avait établi une véritable dictature, avec l'appui de l'armée et du « parti national ». Ce parti, hostile aux étrangers, menaçait l'ordre intérieur et la sécurité des Européens. Des désordres s'étaient produits au Caire, puis, le 11 juin 1882, les émeutiers massacraient les étrangers dans les rues d'Alexandrie.

La liberté du Canal paraissait menacée. Les « nationaux » refusaient d'autoriser les travaux du Canal d'eau douce d'Ismailia à Port-Saïd. Le cabinet de Londres appréhendait de leur part la rupture des conduites qui amenaient l'eau du Nil aux villes et aux établissements du Canal ou des entraves au passages des navires. D'autres Puissances redoutaient une intervention étrangère par le Canal.

Une conférence des Etats signataires du Traité de Berlin, réunie à Constantinople le 22 juin 1882, sur l'initiative de la France et de l'Angleterre, examina les mesures à prendre en vue de rétablir l'ordre en Egypte. Sur la proposition du délégué italien, elle décida, le 27,

que, pendant sa durée, les Puissances représentées s'abstiendraient de toute entreprise isolée en Egypte : l'Angleterre fit réserver le cas de force majeure. Le 6 juillet, elle invita le Sultan à envoyer des troupes en Egypte pour mettre un terme à l'anarchie.

Près d'un mois seulement après sa réunion, la conférence fut saisie du problème de la sécurité du Canal par la France et l'Angleterre qui, le 19 juillet, l'invitaient à désigner les Puissances chargées, le cas échéant, de prendre les mesures nécessaires à la protection du Canal et, le 24, se déclaraient disposées à les exécuter.

Les autres Puissances redoutaient l'intervention de l'Angleterre ou de la France en Egypte ; elles se refusèrent à donner un mandat à certaines Puissances déterminées. Sur la proposition du plénipotentiaire italien, la Conférence, à laquelle la Turquie s'était jointe le 20 juillet, adopta, le 14 août, une motion instituant une protection collective du Canal, mais limitée à la durée de la crise égyptienne. « La conférence reconnaît qu'il convient d'organiser, pour la sécurité de la libre navigation du Canal de Suez, avec le concours de la Sublime Porte, un service purement naval de police et de surveillance, auquel toutes les Puissances seraient appelées à participer, d'après des règles à convenir et avec réserve de se concerter dans chaque cas spécial où l'application de ces règles paraîtrait insuffisante. Les commandants des forces navales sur les lieux seront chargés, par leurs gouvernements respectifs, de fixer les règles à établir pour la mise à exécution du projet que la conférence vient d'adopter ».

Sur les bords de la Tamise on avait accepté cette résolution, mais en déclarant qu'on ne pourrait admettre la neutralité du Canal et en se réservant la liberté, en cas de nécessité, de débarquer des troupes ou de s'emparer de tel point de la ligne du Canal qu'on jugerait utile.

Pendant ces pourparlers, les événements s'étaient d'ailleurs précipités et l'ordre fut rétabli avant que le système collectif temporaire de protection eût été organisé. Au cours même de la conférence, la Grande-Bretagne était intervenue militairement, sous prétexte de défendre l'Egypte contre Arabi Pacha. Le 8 juillet, l'amiral commandant l'escadre britannique, avait ordonné aux navires de commerce anglais de ne pas pénétrer dans le Canal. Le 11, il bombardait Alexandrie, invoquant « des considérations de légitime défense et de force majeure ». Le 8 juillet, il faisait passer des torpilleurs dans le Canal, puis le 2 août, un convoi de débarquement pour occuper Suez. Sur les sollicitations du Khédive, des troupes britanniques débarquaient à Ismaïlia.

L'Angleterre concentrait dans l'isthme des troupes appelées de la métropole, de l'Inde et de Malte, pour tourner Arabi Pacha. Le 20 août, lord Seymour interdit toute circulation dans le Canal, pour y faire passer ses troupes, sans acquitter les droits de navigation. Il occupe à Port-Saïd le télégraphe et le bureau du transit de la Compagnie. Il menace de recourir à la force pour empêcher toute résistance à ses ordres.

De Lesseps, qui, dès le 22 juillet, avait obtenu d'Arabi l'engagement de respecter le Canal et ses dépendances, protesta avec la plus vive énergie contre ces actes, commis en violation de la neutralité du Canal, consacrée par le firman de 1856 et qui compromettait sa sécurité sous prétexte de le protéger. Il contestait au Khédive « dont le pouvoir n'a pas été jugé suffisant pour réunir, sans l'autorisation du Sultan, la Méditerranée à la Mer Rouge », le pouvoir de solliciter le débarquement des troupes anglaises à Ismaïlia. Il refusait à lord Seymour le concours des pilotes et des employés de la Compagnie, et par suite d'une série d'échouages, celui-ci du rétablir le transit au bout de deux jours.

Le Gouvernement français n'avait soutenu ni le Khédive, ni la Compagnie. Gladstone avait déclaré l'intention du cabinet de Londres de prendre spontanément les mesures utiles pour protéger le Canal de Suez, qui pouvait être mis en péril par les événements d'Egypte et le Parlement lui avait accordé un crédit de 2.300.000 livres. Pendant ce temps, le 29 juillet 1882, la Chambre des Députés, à une majorité considérable, rejetait une demande d'ouverture de crédits de 9 millions et demi de francs et renversait le Cabinet de Freycinet. Le 17 août, le ministre des Affaires étrangères invitait le ministre de France à Alexandrie à ne pas donner suite à ses démarches amicales en vue d'empêcher l'interruption du transit ou la mainmise sur le Canal, étant donné que « la protection du Canal sera réglée en vertu d'un arrangement collectif des Puissances ».

Une œuvre essentiellement française était compromise et l'Egypte était irrémédiablement perdue pour la France.

Le 13 septembre, les troupes d'Arabi Pacha étaient battues à Tell el Kebir et leur chef fait prisonnier. L'ordre était rétabli, mais les troupes anglaises continuèrent d'occuper l'Egypte.

CHAPITRE III

DE 1883 A 1888

Les incidents suscités par la révolte d'Arabi Pacha démontraient combien il était urgent de ne pas laisser le Canal à la merci d'une émeute, ni d'une Puissance trop bien intentionnée.

A. — LA LETTRE CIRCULAIRE DE LORD GRANVILLE.

L'Angleterre, désireuse de faire oublier qu'elle maintenait ses troupes en Egypte, prit l'initiative d'un geste qui devait témoigner de sa bonne volonté internationale, tout en sauvegardant les intérêts de son commerce maritime. Après avoir secrètement obtenu l'assentiment du Gouvernement allemand, lord Granville, secrétaire d'Etat au Foreign Office, fit transmettre, le 3 janvier 1883, aux Gouvernements de Paris, de Berlin, de Vienne, de Rome et de Saint-Petersbourg, une lettre circulaire dans laquelle il exposait les principes susceptibles de servir de bases à l'établissement d'un régime international du Canal de Suez.

« Le Gouvernement de Sa Majesté croit que la navigation libre et sans entraves du Canal en tout temps, et son exemption d'obstacles ou de dommages par faits de guerre sont des points importants pour toutes les nations. Il a été généralement admis que les mesures pri-

ses par lui, pour protéger la navigation et l'usage du Canal, au nom du souverain territorial, dans le but de rétablir son autorité, n'étaient en aucune façon des infractions à ce principe général.

« Mais, pour mettre sur une base plus claire la position du Canal à l'avenir, et pour parer à des dangers possibles, il est d'avis que les Grandes Puissances pourraient arriver entre elles avec avantage à un accord aux fins ci-dessous, auquel les autres nations seraient ensuite invitées à accéder :

« 1°) Le Canal devrait être libre pour le passage de tous les navires, en toutes circonstances ;

« 2°) En temps de guerre, une limite de temps devrait être fixée aux navires de guerre d'un belligérant pour séjourner dans le Canal et aucune troupe ou munitions de guerre ne devraient être débarquées dans le Canal ;

« 3°) Aucune hostilité ne devrait avoir lieu dans le Canal ou ses approches ou sur un point quelconque des eaux territoriales de l'Egypte, même dans le cas où la Turquie serait un des belligérants ;

« 4°) Aucune des deux conditions immédiatement précédentes ne s'appliquerait aux mesures qui pourraient être nécessaires à la défense de l'Egypte ;

« 5°) Toute Puissance dont les navires de guerre viendraient fortuitement à faire un dommage quelconque au Canal serait tenue de supporter la dépense de sa réparation immédiate ;

« 6°) L'Egypte devrait prendre toutes les mesures en son pouvoir pour faire observer les conditions imposées au transit des navires belligérants à travers le Canal en temps de guerre ;

« 7°) Aucune fortification ne devrait être élevée sur le Canal ou dans son voisinage ;

« 8°) Rien dans cet accord ne sera réputé restreindre

dre ou affecter les droits territoriaux du Gouvernement de l'Égypte au-delà de ce qui s'y trouve expressément stipulé ».

B. — LA CONFÉRENCE DE PARIS DU 30 MARS 1885.

Cette circulaire eut un grand retentissement, mais elle ne contenait pas de proposition pratique. C'est en réponse au memorandum du 29 décembre 1884, par lequel le Cabinet anglais suggérait de réunir à Londres une conférence en vue de réorganiser les finances égyptiennes que Jules Ferry, président du Conseil français et ministre des Affaires étrangères, proposa, le 8 janvier 1885, de joindre à l'ordre du jour les « questions connexes », notamment le régime définitif du passage du Canal de Suez.

La déclaration arrêtée à Londres, le 17 mars 1885 (1), par les délégués des Puissances, décida la réunion à Paris, le 30 mars, d'une conférence destinée à discuter le régime du Canal, « en prenant pour base la circulaire du Gouvernement de Sa Majesté britannique en date du 3 janvier 1883 ».

Beaucoup de Puissances maritimes avaient demandé à être représentées. Pour éviter une réunion trop nombreuse, on décida de n'admettre, en dehors des Grandes Puissances, que les Pays-Bas et l'Espagne, qui avaient des intérêts en Extrême-Orient, et un délégué de l'Égypte avec voix consultative.

Le Gouvernement français et le Gouvernement britannique présentaient deux avant-projets, qui comportaient l'engagement des Puissances de respecter la liberté du Canal en temps de paix et en temps de guerre. Mais ces avant-projets présentaient de nombreuses di-

(1) Ont signé cette déclaration les délégués de l'Allemagne, de l'Autriche-Hongrie, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, de la Russie et de la Turquie. Voir le texte de la déclaration dans Noradounghian, Recueil d'Actes internationaux de l'Empire Ottoman, tome IV, p. 354-360.

vergences. Le projet français interdisait le séjour de tout navire de guerre ; le projet anglais, l'équipement et le ravitaillement des navires belligérants sauf dans la mesure nécessaire pour atteindre le port le plus proche. Seul, le projet français étendait la neutralité au Canal d'eau douce. Seul, il établissait la garantie des Puissances, en organisant une Commission internationale chargée d'exécuter la Convention.

Après de laborieuses discussions, la sous-commission, puis la commission, ne purent réaliser l'accord unanime sur un texte, par suite de l'opposition des délégués anglais sur quatre points, acceptés par les représentants des autres Puissances, et d'une réserve générale sur l'application de la Convention.

L'article 5, adopté à la majorité, décidait : « Le canal maritime restant ouvert en temps de guerre comme passage libre, même aux navires de guerre des belligérants, aux termes de l'article 1^{er} du présent Traité, les Hautes Parties Contractantes conviennent qu'aucun droit de guerre, aucun acte d'hostilité ou aucun acte ayant pour but de préparer directement une opération de guerre, ne pourra être exercé dans le Canal ou ses approches, ainsi que dans les ports d'accès, ni dans les eaux territoriales de l'Egypte, alors même que la Sublime Porte serait l'une des Puissances belligérantes » (2).

Les délégués britanniques voulaient substituer aux mots « approches » et « eaux territoriales » une formule plus précise : « et aux ports d'accès, ainsi que dans un rayon de trois milles de ces ports ».

L'article 6 interdisait aux bâtiments de débarquer et de prendre dans le Canal et ses ports d'accès des troupes, des munitions ou du matériel de guerre. L'Angleterre, désireuse de réserver l'embarquement ou le débar-

(2) Martens, Recueil de traités de Droit international, 2^{me} série, tome XI, p. 457.

quement des troupes de l'Inde, demandait de limiter cette disposition au Canal et en temps de guerre.

La discussion la plus importante eut lieu sur l'article 9 qui instituait une commission d'exécution composée des représentants des Puissances au Caire, et chargée de s'entendre avec qui de droit pour la protection du Canal, de surveiller l'application du traité et de saisir les Puissances des mesures propres à en assurer l'exécution.

Les délégués britanniques, soutenus par leurs collègues italiens, n'admettaient qu'une conférence intermittente et facultative de diplomates, sans pouvoirs propres. « En cas de guerre, de troubles intérieurs ou d'autres événements menaçant la sécurité du Canal, les représentants se réunissent, sur la convocation de l'un d'eux, pour procéder aux constatations nécessaires. Ils saisissent leur gouvernement des mesures propres à assurer la sécurité et le libre usage du Canal ».

L'article 11, relatif aux mesures à prendre pour l'exécution du traité, exigeait que le Khédive « agit au nom du Sultan » et avec ses seules forces, sans faire appel à des alliés. Sir J. Pauncefote, sous-secrétaire d'Etat permanent au Foreign Office, ne put obtenir la suppression de ces termes.

Enfin, en déposant le texte anglais, le premier délégué britannique avait formulé « une réserve générale quant à l'application de ces dispositions en tant qu'elles ne seraient pas compatibles avec l'état transitoire et exceptionnel où se trouve actuellement l'Egypte, et qu'elles pourraient entraver la liberté d'action de leur gouvernement pendant la période de l'occupation de l'Egypte par les forces de Sa Majesté britannique ».

La Grande-Bretagne, qui souhaitait jadis de remplacer la Compagnie par un Syndicat où toutes les Puissances maritimes seraient représentées, est maintenant installée dans la Société comme le plus gros actionnaire,

elle est installée en Egypte. Elle répugne à laisser les autres Etats y intervenir, surtout par un organisme permanent.

C. — L'ACCORD FRANCO-BRITANNIQUE DU 20 OCTOBRE 1887.

La Conférence se terminait donc par un échec. Elle décide de suspendre sa décision jusqu'à la conclusion d'une entente entre la France et la Grande-Bretagne. Au début de l'année 1886, M. de Freycinet reprit les négociations qui se poursuivirent en 1886 et 1887 et aboutirent, après le rejet par Londres d'un projet transactionnel du 26 mars 1887, à l'accord du 24 octobre 1887.

Au cours des pourparlers, l'Angleterre avait signé avec la Porte, le 22 mai 1867, une convention relative à l'Egypte et stipulant la neutralisation et la liberté du Canal de Suez en tout temps pour toutes les Puissances.

Le Gouvernement français acceptait la réduction à un rayon de trois milles des approches et des eaux territoriales et la limitation au temps de guerre de l'interdiction d'embarquer et de débarquer des troupes. La Grande-Bretagne admettait la réunion une fois par an des représentants des Puissances en Egypte pour constater la bonne exécution du traité, et leur réunion en cas de danger en vue de provoquer l'action du gouvernement territorial. Elle acceptait que la défense du canal fût confiée au Sultan et au Khédive, à l'exclusion de leurs alliés éventuels.

Lord Salisbury formulait à nouveau une réserve générale « en tant que ces dispositions seraient incompatibles avec l'état transitoire et exceptionnel de l'Egypte ». Mais en vertu du principe de l'égalité, toutes les Puissances bénéficiaient de cette réserve.

Le projet de traité fut communiqué le 15 novembre aux autres Puissances, qui l'acceptèrent en principe, sous réserve de quelques objections de la Porte, auxquelles la France et la Grande-Bretagne firent droit le 26 mai 1888.

CHAPITRE IV

LA CONVENTION DE CONSTANTINOPLE DU 29 OCTOBRE 1888 ⁽¹⁾

L'accord étant complet, il ne restait plus qu'à le transformer en convention internationale. Une circulaire du 25 juin invita les Puissances à se réunir en conférence à Constantinople. Le 29 octobre 1888, les représentants de l'Allemagne, de l'Autriche-Hongrie, de l'Espagne, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, des Pays-Bas, de la Russie et de la Turquie apposèrent leurs signatures au traité qui établissait le régime définitif du Canal de Suez.

La convention de Constantinople constitue, comme l'accord de 1887, une transaction entre les points de vue français et britannique, comme le montre l'exposé de ses dispositions.

A. — PRINCIPE DE LA LIBERTÉ DE NAVIGATION.

L'article 1^{er}, al. 1^{er} de la Convention de Constantinople reproduit textuellement l'article 1^{er} du projet de la Commission de 1885 : « Le Canal maritime de Suez sera toujours libre et ouvert, en temps de guerre comme

(1) Noradounghian, *loc. cit.*, tome IV. p. 446-450.

en temps de paix, à tout navire de commerce ou de guerre, sans distinction de pavillon ».

Ce texte, rédigé dans les termes les plus généraux, ouvre l'accès du Canal, en tout temps, aux navires de guerre, même s'ils appartiennent à une Puissance belligérante, et même si celle-ci est en guerre avec la Puissance territoriale.

Sont admis dans le Canal, dans les mêmes conditions, les navires des Puissances signataires du traité et ceux des autres Etats.

La situation juridique créée par la convention du 29 octobre 1888 peut-elle être qualifiée de neutralité ? Bien qu'on dise couramment que cet acte a décidé la neutralisation du Canal de Suez, ce mot ne figure dans aucune de ses dispositions. Les navires de guerre ont accès dans le Canal de Suez, même en temps de guerre, même s'ils appartiennent à une Puissance en guerre avec l'Égypte. Les Etats qui possèdent des territoires en Extrême-Orient n'auraient pas consenti à laisser interdire le passage du Canal à leurs bâtiments militaires.

Ce régime est tout différent de celui que le Traité de Paris du 30 mars 1856 appliquait à la Mer Noire, que l'article 11 stipulait être « neutralisée » : l'entrée des navires de guerre y était interdite à perpétuité aux Puissances riveraines ou tierces. Mais, comme le montrait fort justement Sir Travers Twiss dans son rapport à l'Institut de droit international, en 1879 (2), l'expression de neutralisation, appliquée à ce régime de la Mer Noire, n'était qu'un « solécisme diplomatique », employé pour dissimuler aux Russes l'atteinte portée à sa souveraineté.

Le statut du Canal de Suez est aussi fort différent de celui, connexe au régime de la Mer Noire, que le traité de

(2) *Annales de Droit international public*, 1879.

Paris de 1856 et le traité de Londres du 13 mars 1871 imposaient aux Détroits du Bosphore et des Dardanelles, interdisant, sous des dérogations élargies par le traité de Londres, leur accès aux bâtiments de guerre, même en période de paix. Comme nous l'avons vu dans la première partie de notre étude, le traité de Lausanne du 24 juillet 1923 a reconnu la liberté de passage en temps de guerre, comme en temps de paix, dans les Détroits, aux navires de guerre comme aux bâtiments de commerce.

Ce traité place les Détroits sous le régime de territoire maritime neutre qui, d'après le droit international, est accessible aux navires de guerre sous certaines conditions, à la différence du territoire continental neutre. En vue d'autoriser le libre passage des navires de guerre dans le Canal de Suez, en vertu des principes généraux, à défaut d'une convention expresse, certains auteurs ont admis que le Canal est un territoire maritime, et non un territoire continental (3) et assimilé les canaux maritimes aux Détroits ou aux eaux territoriales (4).

Cette assimilation, comme le faisait remarquer Sir J. Pauncefote à la commission de Paris de 1885, est contraire à la différence de nature entre canaux et détroits. Elle néglige, d'autre part, la question du droit de propriété de l'Etat sur le Canal, dont la construction n'a pu dénationaliser le sol. Le blocus d'un territoire maritime est autorisé ; la convention de 1888 interdit le blocus du Canal de Suez.

Enfin l'article 8 assimile les prises aux navires de guerre, tandis que tous les Etats neutres n'admettent pas les prises dans leurs eaux territoriales.

(3) Fauchille, *Traité de Droit international public*, I, 2^{me} Partie (1925), p. 300.

(4) Calvo, I, n° 507. — Fournier de Flaix, *L'indépendance de l'Egypte et le régime international du Canal de Suez* (1883).

B. — PORTÉE D'APPLICATION DU PRINCIPE DE LA LIBERTÉ DE NAVIGATION.

Les termes généraux de l'article 1^{er} autorisent le passage, dans les mêmes conditions, aux navires de toutes les Puissances du globe, qu'elles aient ou non signé la convention de 1888. Le Canal de Suez est vraiment une voie maritime « universelle ».

Par l'article 16, les parties signataires s'engagent à porter le traité à la connaissance des Etats qui ne l'ont pas signé, en les invitant à y accéder. La convention de 1888 est donc une convention « ouverte » à toutes les Puissances.

Il ne semble pas que des Etats aient déclaré leur adhésion à la convention. Cette abstention est sans inconvénient pour leurs navires : le Canal de Suez est ouvert à tous, sans condition d'accession à l'acte de Constantinople. C'est un exemple remarquable de stipulation pour autrui par convention internationale.

Le traité du 29 octobre 1888 a pour objet « l'établissement d'un régime définitif du Canal de Suez ». L'article 14 souligne son caractère définitif : « Les Hautes Parties Contractantes conviennent que les engagements résultant du présent traité ne seront pas limités par la durée des actes de concession de la Compagnie Universelle du Canal de Suez » (5).

Un traité établit donc un régime de neutralité (au sens ci-dessus précisé) du Canal de Suez. Il survivra à l'expiration en 1968, de la concession accordée à la Compagnie, quel que soit, après cette date, le régime juridique de l'exploitation du Canal.

Cette disposition s'explique par l'importance internationale du Canal de Suez, laquelle est indépendante du procédé juridique d'exploitation.

(5) Noradounghian, *loc. cit.*, tome IV, p. 450.

Pour assurer la libre circulation dans le Canal, il fallait protéger non seulement le canal maritime, mais les dépendances indispensables au service de la navigation.

Le projet français assimilait le canal d'eau douce au canal maritime. La rédaction de l'article 2, suggérée par un amendement de la délégation britannique, assure la protection du canal d'eau douce, tout en évitant la neutralisation.

« Les Hautes Parties Contractantes, reconnaissant que le canal d'eau douce est indispensable au canal maritime, prennent acte des engagements de S. A. le Khédive envers la Compagnie Universelle du Canal de Suez, en ce qui concerne le canal d'eau douce, engagements stipulés dans une Convention du 18 mars 1863, contenant un exposé et quatre articles. Elles s'engagent à ne porter aucune atteinte à la sécurité de ce canal et de ses dérivations, dont le fonctionnement ne pourra être l'objet d'aucune tentative d'obstruction » (6).

De même (art. 3), les parties s'engagent « à respecter le matériel, les établissements, constructions et travaux du Canal maritime et du Canal d'eau douce ».

La liberté du Canal n'eût pas été efficace sans la liberté de ses entrées. L'article 4, alinéa 1^{er}, interdit toute entrave à la navigation, non seulement dans le Canal, mais « dans ses ports d'accès ainsi que dans un rayon de trois milles marins de ces ports », c'est-à-dire dans les eaux territoriales du Canal. Les délégués anglais ont fait écarter le texte de la commission, qui comprenait dans la zone de protection les eaux territoriales de l'Egypte.

Le plénipotentiaire russe, M. Nelidow, avait observé que la faible largeur de la Mer Rouge, dont la partie

(6) Noradounghian, *loc. cit.*, tome IV, p. 447.

navigable n'est qu'un chenal, permettrait à une Puissance de la bloquer aisément et de rendre inefficace la liberté de jonction des mers par le Canal. Il proposait de soumettre la Mer Rouge au même régime de neutralité que le Canal.

Cette disposition s'explique aisément : les Puissances ont été amenées à fixer le statut du passage dans le Canal en raison de son utilité générale, qui est indépendante de la forme de l'exploitation et destinée à durer aussi longtemps que le Canal. Aussi le traité de 1888 ne prévoit-il aucune clause de dénonciation.

La liberté d'usage du Canal implique l'égalité de toutes les Puissances. L'article 12 du traité complète, sur le plan politique, la règle de l'égalité consacrée sur le terrain commercial par les firmans de concession, par une « clause de désintéressement » : Aucune des parties contractantes « ne recherchera d'avantages territoriaux ou commerciaux, ni de privilèges dans les arrangements internationaux qui pourront intervenir par rapport au Canal. Sont d'ailleurs réservés les droits de la Turquie comme Puissance territoriale ».

D'après les procès-verbaux de la Commission de Paris, cette disposition ne fait pas obstacle à l'intervention dans des questions d'ordre commercial ou territorial intéressant la Compagnie. L'Angleterre conserve entiers ses droits d'actionnaires ; l'Amirauté britannique a un dépôt de charbon à Port-Saïd.

La liberté du passage s'étend aux prises, « soumises, aux termes de l'article 6, au même régime que les navires de guerre des belligérants ». D'après les travaux préparatoires, les bateaux qui ont échappé au navire capteur ne sont pas considérés comme prises, et peuvent entrer dans le Canal en qualité de navire de commerce.

C. — RESTRICTIONS AU DROIT DE PASSAGE DES BATIMENTS DE GUERRE.

Diverses dispositions de la convention de 1888 ont pour objet de prévenir les dangers qui pourraient résulter de l'exercice par les belligérants du droit de faire circuler dans le canal leurs navires de guerre. La convention n'a entendu autoriser que le passage « innocent » : « Les bâtiments de guerre des belligérants ne pourront, dans le canal et ses ports d'accès, se ravitailler ou s'approvisionner, que dans la limite strictement nécessaire », c'est-à-dire, d'après la commission « pour gagner le port le plus voisin » ; « Le transit desdits bâtiments par le canal s'effectuera dans le plus bref délai possible, d'après les règlements en vigueur et sans autre arrêt que celui qui résulterait des nécessités du service. Leur séjour à Port-Saïd et dans la rade de Suez ne pourra dépasser 24 heures, sauf le cas de relâche forcée, auquel cas ils seront forcés de partir le plus tôt possible ; un intervalle de 24 heures devra s'écouler entre la sortie d'un port d'accès d'un navire belligérant et le départ d'un navire appartenant à la Puissance ennemie ».

L'article 5 stipule que « en temps de guerre, les Puissances belligérantes ne débarqueront et ne prendront dans le Canal et ses ports d'accès, ni troupe, ni munitions, ni matériel de guerre. Toutefois, dans le cas d'un empêchement accidentel dans le Canal, on pourra embarquer ou débarquer dans les ports d'accès des troupes fractionnées par groupe n'excédant pas mille hommes, avec le matériel de guerre correspondant ».

Les articles 9 et 10 réservent le droit de débarquer et d'embarquer des troupes dans certaines circonstances graves.

L'article 7 interdit aux Puissances de maintenir dans les eaux du Canal, y compris le lac Timsah et les

lacs Amers, aucun bâtiment de guerre. Cette disposition s'applique en tout temps, en temps de guerre comme en temps de paix.

Toutefois, ajoute l'article 7, les Puissances, à condition qu'elles ne soient pas des Puissances belligérantes, pourront faire stationner dans les ports d'accès de Port-Saïd et de Suez, des bâtiments de guerre, dont le nombre n'excèdera pas deux pour chaque Puissance.

Les délégués anglais avaient vivement combattu devant la Commission de 1885 ce droit de stationnement, qu'ils estimaient porter atteinte aux droits de la Puissance territoriale. La majorité des délégués firent observer que le droit commun autorise sans restriction le droit de stationnement des navires de guerre dans un port étranger. La limitation à deux vaisseaux est donc plus favorable à la Puissance territoriale.

Les réserves des articles 9 et 10 s'appliquent aux dispositions de l'article 7 comme à celles de l'article 5.

La rédaction de l'article 7 la rend applicable à toutes les Puissances, même non signataires de la convention, tandis que le projet de la commission la restreignait aux Etats contractants.

D. — INTERDICTION DE PORTER ATTEINTE AU LIBRE USAGE DU CANAL.

Le droit de passage libéralement accordé par le traité de 1888 a pour corollaire l'obligation de respecter le droit des autres Puissances à l'usage du Canal. « Les Hautes Parties Contractantes conviennent, d'après l'article 1^{er}, alinéa 2, de ne porter aucune atteinte au libre usage du Canal, en temps de guerre comme en temps de paix ». Elle ne pourront donc, en aucun temps, obstruer le Canal en y faisant échouer des navires.

Il leur est de même défendu de le soumettre à un blocus. « Le Canal, déclare l'alinéa 3 du même article,

ne sera jamais assujetti à l'exercice du droit de blocus ». Il résulte des travaux préparatoires que le blocus pacifique est interdit, comme le blocus de guerre.

C'est une différence de plus avec le droit commun applicable aux eaux territoriales.

Les Puissances n'ont pas retenu la suggestion du plénipotentiaire russe d'étendre à la Mer Rouge le régime du Canal de Suez et l'interdiction du blocus.

Le Canal maritime et ses ports d'accès devant rester ouverts comme passage libre, même en temps de guerre et aux navires de guerre des belligérants, l'article 4 alinéa 1 décide qu' « aucun droit de guerre, aucun acte d'hostilité, ou aucun acte ayant pour but d'entraver la liberté de la navigation » ne pourra y être exercé.

E. — DROITS DE LA PUISSANCE TERRITORIALE.

L'article 13 du traité de Constantinople réserve les droits de l'Etat territorial sur le Canal : « En dehors des obligations prévues expressément par les clauses du présent traité, il n'est porté aucune atteinte aux droits du souverain territorial ». Le canal demeure partie du territoire de l'Egypte, et soumis à la souveraineté de la Porte et de l'Egypte.

La Puissance territoriale conserve le droit de fortifier le Canal, mais à condition de ne pas menacer la liberté du passage. Si les ouvrages construits par elle pour assurer l'exécution du traité, le maintien de l'ordre public ou la défense de l'Egypte et de la Turquie ont pour but ou pour effet de porter atteinte à la liberté ou à l'entière sécurité de la navigation, les Puissances pourront en demander la suppression. Sont également défendus et doivent être dispersés tous rassemblements sur l'une ou l'autre rive du Canal qui auraient ce but ou cet effet (art. 8 al. 3, et 11, al. 2).

La Puissance territoriale est tenue de se conformer

comme les autres Etats aux dispositions de l'article 4, alinéa 1. Si elle est belligérante, elle ne peut, en conséquence, ni exercer le droit de visite, ni s'assurer de la nationalité des navires et saisir ceux qui appartiennent à l'ennemi et son adversaire ne peut user des droits de guerre ordinaires.

Toutefois, les articles 9 et 10 donnent à la Turquie ou à l'Egypte, souveraines du Canal, le droit d'accomplir dans le Canal des droits de guerre et des actes d'hostilités et, par suite, le droit de visite si ces actes sont nécessaires pour faire respecter l'exécution du traité ; s'ils sont indispensables à la défense de l'Egypte et au maintien de l'ordre public ; s'ils sont commandés par la nécessité pour la Turquie de défendre ses autres possessions situées sur la côte orientale de la Mer Rouge.

Même dans ces trois cas, aux termes de l'article 11, les mesures prises ne devront pas faire obstacle au libre usage du Canal. Les Gouvernements ottoman et égyptien ne peuvent donc procéder à un blocus.

L'article 10 permet au Sultan et au Khédivé de prendre les mesures nécessaires pour assurer la défense de l'Egypte et le maintien de l'ordre public, mais ils doivent agir « par leurs propres forces » et, s'ils sont dans la nécessité d'employer des moyens prohibés par les articles 4, 5, 7 et 8 du traité, ils doivent en référer aux Puissances signataires de la déclaration de Londres.

Le Gouvernement ottoman, de même, prendra les mesures nécessaires pour assurer la défense de ses autres possessions, situées sur la côte orientale de la Mer Rouge, mais toujours « par ses propres forces ». La Conférence de 1888 écarte, comme la Commission de 1885, l'appel à des « alliés » que les délégués de la Grande-Bretagne proposaient d'admettre, dans l'espoir de ménager sa propre intervention.

F. — MESURES D'EXÉCUTION.

C'est à la Puissance territoriale que le traité de 1888 confère en premier lieu le soin d'assurer l'application de ses dispositions, c'est-à-dire le libre passage et la sécurité du Canal. Elle doit le maintenir ouvert en tout temps, de guerre comme de paix, et même si elle est belligérante, à la circulation des navires de commerce ou de guerre, sans distinction de pavillon. Elle a le devoir de prendre à cet égard toutes les mesures nécessaires et notamment de veiller à ce que les navires de guerre se conforment strictement à toutes les prescriptions particulières qui les concernent, et ne commettent dans le Canal aucun acte de guerre, aucun geste qui porte atteinte à la liberté de passage.

Mais la Turquie et l'Egypte étaient trop faibles pour garantir efficacement aux nations, par le seul exercice de leur pouvoir de police, la liberté et la sécurité du Canal. Les puissances représentées à Constantinople ont dû envisager des mesures d'intervention. La commission de 1885 avait adopté, à la majorité, malgré la vive résistance des délégués anglais, la proposition française organisant une commission permanente de surveillance.

Devant l'opposition persistante de la Grande-Bretagne, la Conférence de Constantinople a adopté le système par elle proposé, et accepté par le Gouvernement français en 1887. Aux termes de l'article 8, alinéa 1 et 2 de la Convention du 29 octobre 1888, « les agents en Egypte des Puissances signataires du présent traité seront chargés de veiller à son exécution. En toute circonstance qui menacerait la sécurité ou le libre passage du Canal, ils se réuniront sur la convocation de trois d'entre eux et sous la présidence du doyen pour procéder aux constatations nécessaires. Ils feront connaître au Gouvernement khédivial le danger qu'ils auraient reconnu, afin que celui-ci prenne les mesures propres à

assurer la protection et le libre usage du Canal. En tout état de cause, ils se réuniront une fois par an pour constater la bonne exécution du traité, sous la présidence d'un commissaire spécial nommé à cet effet par le Gouvernement impérial ottoman... » (7).

C'est le Gouvernement du Khédive qui a l'initiative des décisions à prendre (article 9). S'il ne dispose pas de moyens suffisants, il fera appel au Gouvernement ottoman, lequel avisera des mesures qu'il aura prises les Puissances signataires de la Convention de Londres et au besoin se concertera avec elles.

La commission n'a donc aucune initiative : elle doit saisir le Khédive, qui fera, s'il est nécessaire, appel à la Turquie, et elle n'a sur le Khédive ni sur le Sultan aucun moyen d'action. Il est à craindre que leur action ne manque d'autorité et que les mesures indispensables interviennent trop tard. Le pouvoir conféré aux agents des Puissances, sur les propositions de l'Angleterre, est insignifiant et constitue un véritable trompe-l'œil. L'exécution du traité repose uniquement sur une autorité territoriale faible. La protection internationale du Canal aménagée par l'acte de 1888 est illusoire.

D'ailleurs les Puissances se sont bornées à reconnaître le libre usage du Canal, mais sans le garantir. L'avant-projet soumis par la délégation française à la Commission de 1885 prévoyait cette garantie dans une phrase de l'article 1^{er} ainsi conçue : « Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à ne porter aucune atteinte à la liberté du passage dans le Canal... et à faire ce qui dépendra d'elles pour en assurer le respect ». Sir Pauncefote fit réserver cette clause jusqu'à la discussion des articles concernant la surveillance. Dans le texte définitif elle a disparu.

(7) Noradounghian, *loc. cit.*, tome IV, p. 448-449.

En cas de violation du principe de la liberté du Canal, les Puissances signataires n'ont donc pas l'obligation juridique d'intervenir, mais seulement un devoir moral... ou éventuellement un intérêt politique.

G. — OBLIGATIONS DES TIERCES PUISSANCES.

Les Puissances non signataires de la Convention de Constantinople, et qui, en fait, n'y ont pas ultérieurement accédé, jouissent cependant du droit au libre passage du Canal, en vertu des termes absolus de l'article 1^{er}. Mais elles ne sont pas soumises aux obligations mises par le Traité à la charge des Etats. C'est un principe du droit des gens que les conventions n'ont d'effet qu'entre les parties contractantes. Un Etat non signataire serait donc fondé en droit à user de ses droits de belligérant à l'égard du Canal. On pourrait toutefois soutenir qu'en acceptant le bénéfice du libre usage du Canal de Suez, les Etats non signataires de l'acte de 1888 ont tacitement acquiescé à ses autres dispositions et que le statut du Canal, élaboré par les Grandes Puissances au nom des intérêts de la communauté internationale, fait partie des règles générales du droit public européen qui s'imposent à tous les Etats.

En fait, la « neutralité » du Canal était déjà respectée avant d'avoir été consacrée par un acte international, même par la Russie pendant la guerre de 1877. Depuis l'entrée en vigueur de la Convention de Constantinople, la guerre de 1914 offre un seul exemple d'actes d'hostilité, émanant de la Turquie, alliée des Puissances Centrales ennemies de la Grande-Bretagne, protectrice de l'Egypte.

H. — DATE D'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA CONVENTION.

Aux termes de l'article 17, la Convention, signée le 29 octobre 1888, devait être ratifiée « dans le délai d'un

mois, ou plus tôt, si faire se peut ». L'échange des ratifications des Puissances signataires a eu lieu le 22 décembre 1888 à Constantinople (8).

Mais les délégués britanniques à la Commission de Paris avaient formulé une réserve générale, renouvelée par lord Salisbury en 1887, quant à l'application des dispositions d'un traité, en tant qu'elles seraient incompatibles avec l'état transitoire et exceptionnel où se trouve actuellement l'Egypte et qu'elles pourraient entraver la liberté d'action du Gouvernement britannique pendant la période de l'occupation de l'Egypte par les troupes anglaises.

Cette réserve a été acceptée par les représentants des Puissances à Constantinople. « Il en résulte, déclarait, dans une note du 20 novembre 1887, M. Floures, interrogé par le Gouvernement néerlandais sur le sens de cette réserve, que les dispositions de cette Convention (de 1887), qui fixe le régime définitif destiné à garantir le libre usage du Canal de Suez, ne sont actuellement applicables qu'en tant qu'elles sont compatibles avec l'état où se trouve l'Egypte, état qui est qualifié de transitoire et d'exceptionnel ».

M. Curzon, secrétaire d'Etat britannique aux Affaires étrangères, reconnu devant la Chambre des Communes, le 12 juillet 1898 : « Par suite de la réserve de lord Salisbury, les dispositions de la Convention ne sont pas pratiquement entrées en application ».

(8) Voir Noradounghian, *loc. cit.*, tome IV, p. 450.

CHAPITRE V

APPLICATIONS DE LA CONVENTION DE CONSTANTINOPLE

Le principe de la liberté du passage dans le Canal de Suez, consacré par les firmans dans des termes insuffisamment explicites, avait été en fait appliqué même aux navires de guerre, même à des navires belligérants, avant la conclusion de l'accord de 1888, pendant la guerre franco-allemande et la guerre russo-turque. Il avait été temporairement mis en échec durant la révolte d'Arabi Pacha.

En dépit de la réserve formulée par la Grande-Bretagne et acceptée par les Puissances signataires, la Convention du 29 octobre 1888 a joué pendant la guerre hispano-américaine, puis durant la guerre russo-japonaise. Le Gouvernement britannique a renoncé en partie à sa réserve en 1904. La question du passage s'est posée à nouveau pendant la guerre russo-turque et surtout pendant la guerre mondiale 1914-1918.

A. — LA GUERRE HISPANO-AMÉRICAINÉ.

Le Gouvernement des Etats-Unis n'avait pas été, comme l'Espagne, représenté à la Conférence de Constantinople. Leurs navires de guerre pouvaient-ils traverser le Canal de Suez ? Le secrétaire d'Etat aux Af-

faïres étrangères, M. Day, chargea l'ambassadeur des Etats-Unis à Londres, M. Hay, par une note du 14 juillet 1898, de poser la question au Gouvernement de la Grande-Bretagne. Lord Salisbury répondit que ce droit résultait de la Convention de Constantinople, qui ne faisait aucune distinction entre les Etats signataires et les Etats non signataires. En fait, aucun navire de la flotte américaine n'usa du droit de passage.

La guerre hispano-américaine souleva une autre question. L'amiral Comara, commandant la flotte de réserve espagnole, qui se rendait à Marseille, demanda à s'arrêter à Port-Saïd pour faire du charbon. Suivant la doctrine britannique, un navire belligérant ne peut se ravitailler en charbon que dans la mesure nécessaire pour atteindre le port national le plus proche : mais dans quel sens devait-on calculer la distance ? Vers la destination, c'est-à-dire les Iles Philippines, ou vers le port d'attache ? Le Gouvernement des Etats-Unis, appuyé par Londres, fit adopter la seconde thèse par le Gouvernement égyptien. Les navires espagnols reçurent seulement la quantité de charbon nécessaire pour gagner Barcelone. Ils traversèrent cependant le Canal, dans l'espoir de se ravitailler dans un port de la Mer Rouge, puis, n'y ayant pas réussi, la flotte repassa le Canal et retourna en Espagne (1).

Le passage des vaisseaux espagnols avait suscité deux autres questions : le droit d'embaucher et d'embarquer des chauffeurs dans les ports du Canal, et d'y réparer des avaries.

B. — LA GUERRE RUSSO-JAPONAISE.

Pendant la guerre de 1904-1905 entre la Russie et le Japon, la flotte de l'amiral Rodjestvenski se rendit de

(1) De la Pradelle, *La nouvelle thèse du refus du charbon*, Paris 1904. — Le Fur, *La Guerre entre l'Espagne et les Etats-Unis*, *Revue générale de Droit international public*, tome VI, p. 209 et 17.

Russie au Japon par Le Cap ; la flotte de l'amiral Folkeraham passa par le Canal de Suez. Un certain nombre de navires russes traversèrent le Canal avec leurs prises. Le Gouvernement égyptien avait admis le passage par des notes du 10 et du 12 février. La Grande-Bretagne, bien qu'alliée du Japon, ne souleva pas d'objection (2).

C. — LA DÉCLARATION BRITANNIQUE DU 8 AVRIL 1904.

L'accord du 8 avril 1904 entre la France et la Grande-Bretagne a réglé l'ensemble des différends entre les deux Puissances en Afrique et laissé les mains libres à la France, au Maroc, à la Grande-Bretagne, en Egypte. Par une déclaration commune en date du même jour, le Gouvernement britannique a renoncé à la réserve générale qu'il avait formulée en 1887, tout en maintenant quelques réserves particulières. Aux termes de l'article 6 : « Afin d'assurer le libre passage du Canal de Suez, le Gouvernement de Sa Majesté britannique déclare adhérer aux stipulations du traité conclu le 29 octobre 1888 et alors mis en vigueur. Le libre passage du Canal étant ainsi garanti, l'exécution de la dernière phrase du § 1 et celle du § 2 de l'article 8 de ce traité resteront suspendues ».

La Grande-Bretagne reconnaît enfin le caractère obligatoire — plus exactement : exécutoire — de la Convention de Constantinople, mais d'accord avec la France, elle suspend la réunion annuelle des agents des Puissances en Egypte et n'admet que leur réunion exceptionnelle en cas de danger.

D. — LA GUERRE ITALO-TURQUE.

Par suite de la déclaration du 8 avril 1904, la Convention du 29 octobre 1888 entre en vigueur. Elle trouve

(2) Revue générale de Droit international public, 1905, p. 17.

son application en 1911 où, pour la première fois depuis sa signature, la Turquie était une Puissance belligérante. L'Égypte, bien que nominalelement vassale de la Porte, resta neutre, et maintint en vigueur les règlements édictés en février 1904 à l'occasion de la guerre russo-japonaise. Le Gouvernement ottoman, comme le Gouvernement khédivial, montrèrent une parfaite correction. Les navires de guerre italiens traversèrent librement le Canal ; la Porte interdit aux sociétés de Port-Saïd de fournir du charbon aux bâtiments de l'un ou de l'autre belligérant en contravention de l'article 4 ; au début des hostilités, les autorités égyptiennes firent désarmer cinq canonnières turques pour avoir séjourné à Port-Saïd plus de 24 heures.

E. — LA GUERRE DE 1914-1918.

Au début de la guerre de 1914, l'Égypte se trouvait toujours sous la suzeraineté, de plus en plus nominale, de la Turquie. Celle-ci allait bientôt, le 5 novembre, se ranger aux côtés des Empires centraux. La Grande-Bretagne entretenait depuis 1883 un corps d'occupation en Égypte. Dès l'ouverture des hostilités, le Gouvernement égyptien était fondé à penser que l'Égypte était susceptible d'être attaquée par la Turquie.

Aussi, le 5 août, décida-t-il de mettre le territoire en état de défense. L'article 20 du décret khédivial concerne les mesures prévues pour le Canal de Suez et ses dépendances.

« a) Les navires de commerce qui ont traversé ou veulent traverser le Canal, quel que soit leur nationalité ou leur chargement, auront pleine liberté d'aborder et de quitter les ports d'accès ou de traverser le Canal sans encourir la capture ou la rétention pourvu que la traversée du Canal et le départ du port d'accès se fassent de façon normale et sans retard injustifié ; b) Ces navires

pourront recevoir telle fourniture, y compris le charbon de soute, qui sera raisonnablement nécessaire pour le voyage dans lequel ils sont engagés ; c) Les marchandises de toute nature qui ont traversé le Canal peuvent être transbordées au port de départ ; d) Sera interprété suivant la convention du Canal de Suez de 1888, l'article 13 de la présente décision portant que les forces navales et militaires de Sa Majesté britannique pourront exercer tout droit de guerre dans les ports et territoire égyptiens et les vaisseaux de guerre, les navires marchands et les marchandises capturées dans les ports ou territoire égyptiens pourront être déférés en jugement devant un tribunal des prises britannique ».

Dès le début du mois d'août 1914, le Gouvernement égyptien appuyé par les agents de la Grande-Bretagne, interdit à plusieurs navires de commerce allemands de quitter Port-Saïd. L'agent supérieur de la Compagnie du Canal fit observer aux autorités locales que les dispositions des firmans de concession et la convention de 1888 ne permettaient pas à la Compagnie de s'associer à cette mesure. Le Gouvernement britannique fit expliquer à Paris par son ambassadeur que ces navires munis d'appareils de T. S. F. avaient communiqué à d'autres navires belligérants des renseignements sur les mouvements des forces navales britanniques et commis dans les eaux du Canal un acte d'hostilité qui autorisait le gouvernement local à prendre les mesures nécessaires pour en faire respecter la neutralité.

Afin de parer à une attaque éventuelle, le cabinet de Londres fit débarquer des troupes et élever des fortifications sur toute la longueur du Canal.

La Turquie, qui avait conclu, le 2 août 1914, une alliance avec les Empires Centraux, laissé passer les Détroits à deux navires de guerre allemands, le « Goeben » et le « Breslau », déclara la guerre sainte aux

Puissances alliées, le 5 novembre. Suzeraine nominale de l'Egypte, la Porte se trouvait en état d'hostilités contre la Grande-Bretagne, qui occupait le territoire de l'Egypte. Pour trancher cette situation juridiquement inextricable, le Gouvernement de Londres déclara, par une proclamation du 18 décembre 1914, « en considération de l'état de guerre créé par l'action de la Turquie », son protectorat sur l'Egypte. Il destitua le Khédive, qui avait pris parti pour la Turquie et ses alliés, et le remplaça par Hüseyin Pacha, fils cadet d'Ismail.

En janvier 1915, le Sultan se décida à concentrer des troupes vers l'Egypte afin d'arrêter les renforts que la France et l'Angleterre recevaient de l'Indochine et de l'Inde par le Canal de Suez. Les forces turques, commandées par Djemal Pacha, assisté du colonel bavarois Kress von Kressenstein, réussirent à franchir le désert El-Tih par une marche de 300 kms, et attaquèrent le Canal le 2 février 1915. Grâce au concours de l'aviation française et de l'artillerie à longue portée de plusieurs bâtiments de la marine française, l'armée anglaise réussit à enrayer cette attaque dès le lendemain.

Après cette vive alerte, la Compagnie du Canal, pour éviter l'interruption du trafic, organisa des convois, supprima la circulation de nuit et exerça une surveillance permanente sur le Canal.

Au mois de mai 1915, la Porte, par une note adressée aux Etats neutres, se déclarait dans la nécessité d'étendre les hostilités au Canal, parce que le Gouvernement britannique avait fortifié le Canal et fait stationner des bâtiments de guerre dans le Canal, contrairement aux dispositions de la Convention du 29 octobre 1888, et que le Gouvernement français avait débarqué des troupes en Egypte en vue d'une action hostile contre l'Empire Ottoman.

Des avions tures et allemands firent des attaques

contre Suez, le 21 juillet 1915, et contre Port-Saïd, le 1^{er} septembre. La présence de sous-marins allemands dans la Méditerranée démontrait, d'autre part, que l'intervention de forces navales était indispensable pour assurer la protection aux navires de commerce qui passaient par le Canal.

Le Gouvernement britannique n'a pas empêché les bateaux de commerce ennemis de traverser le Canal, mais il leur a interdit d'y séjourner. Le Gouvernement égyptien força à s'éloigner les bâtiments marchands qui se trouvaient à Port-Saïd ou à Suez au début des hostilités et avaient refusé de sortir munis d'un sauf-conduit ; plusieurs d'entre eux furent capturés en haute mer par des croiseurs britanniques. Le cabinet de Londres approuva cette attitude du Khédive : « Il ne peut admettre, déclare sa note du 23 novembre 1914, que le droit conventionnel d'accès libre et d'usage du Canal dont jouissent les navires marchands implique un droit de se servir du Canal et de ses ports d'accès pour un temps indéfini en vue d'échapper à la capture, car l'emploi des ports comme refuge n'est pas visé par la convention sur le Canal de Suez et le résultat évident d'une telle manière de faire doit être de gêner grandement et même d'empêcher l'usage des ports et du Canal pour les autres navires ».

La Cour des prises britannique d'Alexandrie a rendu plusieurs décisions dans le même sens, notamment le 6 janvier et le 17 février 1915 (affaires du « Gutenfels » et du « Pindos »). La convention du 29 octobre 1888 décida la Cour, a entendu accorder aux navires, non pas un refuge indéfini dans le Canal et dans ses ports, mais seulement un passage libre et ininterrompu à travers ses eaux ; et les ports dans lesquels ils se sont réfugiés n'étaient pas des ports turcs, c'est-à-dire neutres, mais des ports égyptiens, c'est-à-dire des ports ennemis,

l'Egypte étant l'alliée ou la co-belligérante de la Grande-Bretagne.

Les bâtiments de guerre britanniques ont exercé le droit de visite dans le rayon de trois milles du Canal, sous le prétexte qu'ils devaient s'assurer que les navires qui pénétraient dans le Canal ne transportaient pas d'articles susceptibles de l'endommager. Ils laissaient passer les bateaux chargés d'articles de contrebande, mais après confiscation de ces articles.

Enfin le Gouvernement égyptien a retenu des navires de pays ennemis qui se trouvaient dans le Canal, en raison d'actes hostiles qu'ils y auraient commis ou qu'il avait raison de craindre de leur part.

Après la cessation des hostilités, les fortifications qui avaient été élevées ont été détruites.

CHAPITRE VI

LES MODIFICATIONS AU STATUT POLITIQUE DE L'ÉGYPTE ET LA CONVENTION DE CONSTANTINOPLE

La Convention du 29 octobre 1888 réservait au Gouvernement égyptien le droit de prendre, sur l'appel des agents en Egypte des Puissances signataires, les mesures nécessaires pour faire respecter l'exécution de ses dispositions. Au cas où il ne disposerait pas de moyens suffisants, il devait faire appel au Gouvernement ottoman, qui prendrait les mesures nécessaires et en donnerait avis aux autres Puissances signataires de la déclaration de Londres de 1885 et, au besoin, se concerterait avec elles.

Depuis la conclusion de l'accord de 1888, le statut politique de l'Egypte a subi des modifications importantes. Quelle a été leur influence sur le régime de protection internationale du Canal de Suez aménagé par cet accord ?

A. — L'OCCUPATION DE L'ÉGYPTE PAR LES TROUPES BRITANNIQUES.

La révolte d'Arabi avait été le prétexte pour le Gouvernement britannique d'une intervention militaire en Egypte, et cette intervention a démontré la nécessité d'organiser la protection du Canal par un traité entre

les Puissances. Toutefois l'occupation « provisoire » de l'Égypte, maintenue par l'Angleterre après la répression de la révolte, a créé à son profit un état de fait « transitoire et exceptionnel ». Les Etats signataires de la Convention de Constantinople l'ont implicitement reconnu en acceptant la réserve de « la liberté d'action du Gouvernement britannique pendant la période de l'occupation de l'Égypte par les forces anglaises ».

L'entrée en application de la Convention a été ainsi pratiquement reculée jusqu'à la déclaration du 8 avril 1904 par laquelle le Gouvernement de Londres a renoncé à cette réserve et adhéré aux stipulations du traité de 1888.

Mais l'occupation du territoire égyptien par les troupes anglaises se prolongeait et par l'accord du 8 avril 1904, le Gouvernement reconnaissait la liberté d'action de la Grande-Bretagne en Égypte.

La Sublime Porte se trouvait ainsi peu à peu déposédée de la suzeraineté nominale que l'accord de Londres de 1840 lui avait laissé sur l'Égypte et que le firman de 1866 consacre encore. Déjà, pendant la guerre hispano-américaine, c'est à Londres, non à Constantinople, que le Gouvernement des Etats-Unis avait demandé si ses navires de guerre étaient autorisés à passer par le Canal de Suez.

La Convention de Constantinople réserve encore les « droits souverains » du Sultan et l'appel du Khédive à la Porte. Mais celle-ci, remarquons-le, figure au nombre des Puissances signataires qui ont accepté la réserve générale de la liberté d'action de l'Angleterre.

B. — LA DÉCLARATION DU PROTECTORAT DE LA GRANDE-BRETAGNE (18 DÉCEMBRE 1914).

Ainsi, en 1914, il ne restait rien en fait du lien de vassalité de l'Égypte envers la Turquie, lorsque le 18 décembre, la Grande-Bretagne déclara son protectorat.

Le Gouvernement ottoman a soutenu que l'Égypte avait violé la convention de 1888, en autorisant l'Angleterre à effectuer dans ses ports des actes de belligérant, même avant qu'aucun acte hostile eut été commis. A supposer que la sécurité du Canal fut menacée, ce n'est pas vers l'Angleterre que le Gouvernement égyptien devait se tourner, mais vers la Porte, puis vers le concert des Puissances signataires de la déclaration de Londres.

L'Angleterre pouvait répliquer que c'était précisément la Turquie alliée dès le 2 août à l'Allemagne et à l'Autriche-Hongrie, qui menaçait la sécurité du Canal. Il eut été « inconcevable », déclare Sir James Hoadlam-Morley que, « tant que les Anglais occupaient l'Égypte et contrôlaient en fait les actes du Gouvernement égyptien, ils aient laissé les navires de leurs ennemis traverser en temps de guerre le Canal ».

D'après la thèse de la Grande-Bretagne, la sécurité du Canal était en péril. La convention de Constantinople donne au Gouvernement égyptien le pouvoir de prendre les mesures propres à en assurer la protection et le libre usage. L'occupation et le contrôle britanniques substituent en fait l'Angleterre au Gouvernement égyptien. Il dispose, avec les troupes anglaises, de « forces suffisantes » et il n'est pas nécessaire de faire appel au Sultan. On ne concevait pas que le Gouvernement britannique demande, pour défendre le Canal et l'Égypte, le concours d'une Puissance ennemie qui menace leur sécurité.

C'étaient des considérations de fait plutôt qu'une justification de caractère juridique. L'Angleterre passait par-dessus la procédure prévue par les articles 8 et 9 de la Convention de Constantinople.

La déclaration de protectorat a constaté une situation de fait ; elle n'a pu juridiquement transférer à la Grande-Bretagne les droits et prérogatives du Sultan et du

Gouvernement khédivial. Sa position exclusive en Egypte a été, il est vrai, accepté par la France, qui est, avec l'Angleterre, la Puissance la plus intéressée dans le Canal. Mais le consentement de toutes les Puissances signataires du Traité de Londres de 1840 et du Traité du 30 mars 1856, qui consacre l'intégrité de l'Empire Ottoman, eut été nécessaire pour donner à ce changement un effet international et créer une situation de droit.

C. — RECONNAISSANCE PAR LES PUISSANCES DU TRANSFERT
A LA GRANDE-BRETAGNE DES DROITS DE LA TURQUIE.

Par les traités de paix qui suivirent la guerre de 1914-1918, les Puissances ont reconnu le protectorat de l'Angleterre sur l'Egypte et le transfert au Royaume-Uni des pouvoirs conférés au Sultan sur le Canal par la Convention de Constantinople. Aux termes de l'article 147 du Traité de Versailles, « l'Allemagne déclare reconnaître le protectorat réclamé sur l'Egypte par la Grande-Bretagne le 18 décembre 1914 et renoncer au régime des capitulations en Egypte. Cette renonciation prendra date du 4 août 1914 » (1).

L'article 152 du même traité stipule que « l'Allemagne consent, en ce qui la concerne, au transfert au Gouvernement de Sa Majesté Britannique, des pouvoirs conférés à Sa Majesté Impériale le Sultan par la convention signée à Constantinople le 29 octobre 1888 relativement à la libre navigation du Canal de Suez » (2).

Le Traité de Saint-Germain avec l'Autriche (articles 102-107) et le Traité de Trianon avec la Hongrie (articles 86 et 91) contiennent des clauses analogues.

Enfin le Traité de Sèvres du 10 août 1920 (article 109) qui ne fut jamais ratifié, et le Traité de Lausanne

(1) Voir Le Fur et Chklaver, Recueil de textes de Droit international public, 2^{me} édit., p. 375.

(2) Le Fur et Chklaver. *loc. cit.*, p. 376.

du 24 juillet 1923 qui l'a remplacé (articles 17, 19, 99/6°) contiennent le consentement de la principale Puissance intéressée, la Turquie, à ce transfert de pouvoirs.

Par l'article 109 du Traité de Sèvres, la Turquie, qui reconnaît le protectorat de la Grande-Bretagne sur l'Égypte, renonce en faveur de l'Angleterre aux pouvoirs conférés au Sultan par la Convention signée à Constantinople le 29 octobre 1888 relativement à la libre navigation du Canal de Suez. Le Traité de Lausanne décide (article 17) que « l'effet de la renonciation par la Turquie a tous droits et titres sur l'Égypte et sur le Soudan prendra date du 5 novembre 1914 » (3).

Le Traité de Sèvres (article 269) et le Traité de Lausanne (article 99) remettent en vigueur entre la Turquie et les parties contractantes la Convention du 29 octobre 1888 relative au Canal de Suez, « sous réserve toutefois, dit le Traité de Lausanne, des stipulations spéciales prévues par l'article 19 du présent traité » (4).

On peut dire que la reconnaissance par les Empires centraux et la Turquie, fixée rétroactivement à leur date d'entrée en guerre, du protectorat britannique sur l'Égypte et du transfert à la Grande-Bretagne des droits de la Turquie sur le Canal de Suez, a rétroactivement validé les mesures prises pendant la guerre par le Gouvernement britannique particulièrement pour la défense du Canal de Suez.

Pour l'avenir, ces stipulations des traités modifient la Convention de Constantinople. Elles éliminent complètement la Porte de l'Égypte et du Canal de Suez. Cette Puissance perd donc le pouvoir de prendre sur l'appel du Khédive les mesures nécessaires à la sécurité du Canal comme à la défense de l'Égypte et au maintien de l'ordre public.

(3) Le Fur et Chklaver, *loc. cit.*, p. 757.

(4) Voir l'article 99, 6°, du Traité de Lausanne. Dans Le Fur et Chklaver, *loc. cit.*, p. 791.

Elle demeure néanmoins l'une des Puissances signataires de la Convention de Constantinople, au même titre que les autres Puissances. Mais dans quelles mesures subsiste la clause finale de l'alinéa 2 de l'article 10 ? La Grande-Bretagne, substituée aux droits du Sultan, devra-t-elle donner avis aux Puissances signataires de la déclaration de Londres du 17 mars 1885 des mesures qu'elle aura prises pour faire respecter l'exécution de la convention et, au besoin, se concerter avec elles ?

L'article 19 du Traité de Lausanne prévoit que « des stipulations ultérieures, à intervenir dans des conditions à déterminer entre les Puissances intéressées régleront les questions naissant de la reconnaissance de l'Etat égyptien auquel ne s'appliquent pas les dispositions du présent traité relatives aux territoires détachés de la Turquie en vertu du dit traité ». Quelles sont les *Puissances intéressées* ? La Grande-Bretagne et l'Egypte seules ou aussi tous les signataires de la Convention de Constantinople ?

Aucun arrangement ne paraît avoir été conclu en vue de reviser la Convention de 1888 et d'écarter toute incertitude sur les pouvoirs de la Grande-Bretagne concernant la protection du Canal de Suez.

Les traités de paix ont éliminé la Turquie de l'Egypte et transféré au Gouvernement britannique les droits du Sultan sur le Canal, mais ils laissent entière la question des pouvoirs que le Khédive tient de la Convention de Constantinople de prendre des mesures nécessaires pour faire respecter l'exécution du traité.

Le protectorat déclaré par l'Angleterre et reconnu par les Puissances ex-ennemies suffisait-il à faire passer sur sa tête, en même temps que les droits du Sultan, ceux du Khédive ? La politique suivie par le Gouvernement britannique à partir de 1914 semble reposer sur sa conviction que son protectorat sur l'Egypte en-

globait le droit de protection de la Grande-Bretagne sur le Canal de Suez et par suite absorberait les pouvoirs du Khédive.

A cette opinion, on a objecté que le protectorat, établi par un acte unilatéral du Gouvernement britannique, ne pouvait engager l'Egypte et supprimer les pouvoirs du Khédive à défaut d'une adhésion formelle du Gouvernement égyptien (5). La conclusion d'un accord avec le gouvernement ou le chef indépendant local, est, en effet, la condition nécessaire et suffisante pour établir un protectorat (6).

L'Egypte a toujours soutenu qu'elle conservait sa souveraineté territoriale sur le Canal et le droit d'en assurer la surveillance et la police en vertu de la Convention de 1888.

D. — LA DÉCLARATION DE L'INDÉPENDANCE DE L'EGYPTE (1922) ET LES RÉSERVES DU GOUVERNEMENT BRITANNIQUE.

Le mouvement national encouragé par l'accession du roi Fouad au trône aboutit à la reconnaissance de l'Egypte comme « Etat souverain et indépendant » par la déclaration britannique du 28 février 1922 (7).

Mais l'Angleterre, qui renonçait à son protectorat par un acte unilatéral, considérait que, à son point de vue, « la question d'Egypte, du Soudan et du Canal forme un tout organique et indissoluble ». Le Gouvernement anglais déclarait les questions suivantes « absolument réservées » à sa discrétion jusqu'à ce qu'il soit possible par une libre discussion et un arrangement amiable entre les deux parties, de conclure des accords à

(5) Hoadlam-Morley, *Studies in diplomatic history*, p. 94 ; I. S. Hussein, *Etude juridique du problème de l'Egypte*, Paris 1931, p. 127.

(6) Despagnet, *Essai sur les Protectorats*, Paris 1896, p. 33 et suiv.

(7) Le Fur et Chklaver, *loc. cit.*, p. 719-720.

cet égard entre le Gouvernement de Sa Majesté et le Gouvernement égyptien.

« a) La sécurité des communications de l'Empire britannique en Egypte.

« b) La défense de l'Egypte contre toute agression étrangère ou contre toute ingérence étrangère, directe ou indirecte.

« c) La protection des intérêts étrangers en Egypte et la protection des minorités.

« d) Le Soudan ».

Jusqu'à la conclusion de ces accords, le statu quo dans toutes ces questions serait maintenu.

Par la première de ces réserves l'Angleterre entendait garder pour elle seule la surveillance et le contrôle de la navigation dans le Canal de Suez.

En notifiant la déclaration d'indépendance aux autres Puissances, le 15 mars 1922, le cabinet de Londres ajoutait que l'abolition du protectorat n'entraînait aucun changement dans le statu quo en ce qui concernait la situation des autres Puissances en Egypte et qu'il avait l'intention de maintenir comme d'un intérêt essentiel pour l'Angleterre, ces relations particulières avec l'Egypte, depuis longtemps reconnues par les autres gouvernements. Les intérêts particuliers déterminés par la déclaration de 1922 étaient des sujets dans lesquels les droits et les intérêts de l'Empire britannique étaient engagés d'une façon vitale et le gouvernement n'admettait qu'aucune autre Puissance put les mettre en doute ou les discuter. La Grande-Bretagne « jugerait comme un acte d'hostilité toute intervention d'une autre Puissance dans les affaires de l'Egypte et considérerait toute agression contre le territoire égyptien comme une action à repousser par tous les moyens dont elle pourrait disposer ».

E. — TENTATIVES DE NÉGOCIATION ENTRE L'EGYPTE ET L'ANGLETERRE.

Le Gouvernement égyptien refusa d'accepter ces réserves, et, par suite de leur caractère unilatéral, elles n'avaient aucune valeur obligatoire ni pour l'Egypte, ni pour les autres Puissances. Dans une note remise aux délégués de la Conférence de Lausanne en 1923, la délégation nationale égyptienne dirigée par Saïd Zagloul Pacha, déclarait que la présence des troupes britanniques sur un point quelconque du territoire égyptien constituait une menace pour la neutralité telle quelle était conçue dans la Convention de 1888... « L'indépendance de l'Egypte », disait-il, « est en conséquence la meilleure sauvegarde de la neutralité effective du Canal de Suez. L'intérêt de l'Egypte et celui des Puissances est ici le même, et l'Egypte est seule qualifiée désormais pour assurer la protection de sa neutralité. Le droit conféré à la Turquie de venir en aide à l'Egypte pour la défense de la neutralité du Canal lui a été accordée en vertu de sa suzeraineté. L'Egypte hérite naturellement de ce droit ».

Après les élections de 1924 qui furent pour le parti Wafd un éclatant succès, le Gouvernement égyptien demanda à la Grande-Bretagne de renoncer à revendiquer la protection du Canal de Suez et de la confier, après le retrait des troupes britanniques, à la Société des Nations. M. Mac Donald, chef du Gouvernement travailliste, précisa la position de l'Angleterre concernant le Canal de Suez. « La sécurité des communications de l'Empire britannique en Egypte reste un intérêt vital pour l'Angleterre et l'assurance absolue que le Canal de Suez restera ouvert, en temps de paix comme en temps de guerre, au libre passage des navires anglais, est la base sur laquelle repose toute entière la stratégie de la défense de l'Empire britannique. La Convention de 1888

sur la libre navigation dans le Canal était un moyen imaginé pour atteindre ce but. Son inefficacité à ce point de vue s'est manifestée en 1914, lorsque la Grande-Bretagne elle-même a pris des mesures pour assurer le maintien de l'ouverture du Canal. Aucun gouvernement britannique, à la lumière de cette expérience, ne peut se dépouiller entièrement, même en faveur d'un allié, de ses droits à protéger ce lien vital dans les communications britanniques ».

Dans une note du 19 mai 1928, le Gouvernement britannique déclare faire une réserve, — qui, dans sa pensée, concernait notamment l'Égypte, — au pacte Briand-Kellog de renonciation à la guerre. « Il existe certaines régions dans le monde dont la prospérité et l'intégrité ont une importance spéciale et vitale pour notre paix et notre sécurité... Leur protection contre toute attaque est pour l'Empire britannique une mesure de défense personnelle. Il faut qu'il soit bien entendu que le Gouvernement de Sa Majesté britannique n'accepte ce nouveau traité qu'à la condition expresse qu'il ne porte pas préjudice à sa liberté d'action à cet égard ».

Après la mort de Zagloul Pacha, de nouvelles négociations engagées en 1927 entre Nahas Pacha et Sir Austen Chamberlain, puis, en 1929, entre Mahmud Pacha et M. Arthur Henderson, n'eurent pas plus de succès. M. Henderson déclarait à la Chambre des Communes, dans la séance du 17 juillet 1929, que le Gouvernement ne voyait aucune raison de proposer de modification à la Convention de 1888.

Une délégation présidée par Nahas Pacha reprit en 1930 les pourparlers avec M. A. Henderson sur la base d'un projet de traité, qui stipulait une alliance entre la Grande-Bretagne et l'Égypte, l'admission de l'Égypte à la S.D.N. et la fin de l'occupation militaire britannique en Égypte, mais autorisait la Grande-Bretagne à

maintenir près d'Ismailia des troupes de terre n'excédant pas 8.000 hommes, pour coopérer avec les forces égyptiennes à la défense du Canal au moins pour vingt ans.

Les négociations échouèrent à propos de la question du Soudan. Le désaccord entre la Grande-Bretagne et l'Egypte menaçait de dépasser la question de la dévolution à la Grande-Bretagne des pouvoirs reconnus au Gouvernement égyptien par la Convention du 29 octobre 1888. On pouvait se demander si la déclaration d'indépendance n'avait pas rendu ce traité caduc. Lorsque l'Egypte était placée sous la souveraineté de la Porte, le Canal de Suez faisait partie du territoire turc et la Convention, signée par la Turquie, lui était applicable. Mais l'Egypte, qui n'a pas signé la Convention de 1888, est désormais, depuis la rupture du lien de vassalité envers la Porte, déliée de la vassalité souveraine territoriale du Canal. On pourrait en conclure que la Convention n'est plus en vigueur, à moins de prétendre qu'à défaut d'adhésion expresse, elle reste engagée en vertu des réserves britanniques et des principes généraux de la succession d'Etat.

F. — LE TRAITÉ ANGLO-ÉGYPTIEN DU 26 AOUT 1936 (8).

Après l'échec du projet de traité de 1930, les négociations furent interrompues pendant cinq ans. La guerre italo-éthiopienne amena un rapprochement d'intérêts entre la Grande-Bretagne et l'Egypte, qui aboutit enfin à la conclusion d'un traité. La victoire de l'Italie constituait un grave échec pour la politique de l'Angleterre, dont la suprématie se trouvait menacée dans la Méditerranée. Elle pouvait s'attendre à des prétentions de l'Italie sur le Canal de Suez. La conquête de l'Ethio-

(8) Voir le texte du traité dans la *Revue de Droit International*, 1936, p. 731-766.

pie plaçait l'Égypte entre deux groupes de forces militaires italiennes, dangereuses pour sa sécurité. Quant aux Égyptiens, ils avaient lieu de s'inquiéter d'une part d'une mainmise de l'Italie sur les écluses du lac Tona et compromettre l'alimentation du Nil et, d'autre part, de la propagande fasciste des Italiens établis sur leur territoire. Ces dangers communs engageaient la Grande-Bretagne à stabiliser la situation en Égypte et à apaiser les esprits ; l'Égypte, dépourvue de moyens de défense, à s'appuyer sur le concours britannique.

Après quelques derniers sursauts d'agitation, l'esprit de compréhension allait bientôt l'emporter.

Le parti wafdiste exploita d'abord les sentiments d'inquiétude des Anglais pour renouveler avec plus d'intransigeance ses revendications.

L'opinion égyptienne s'irritait, d'autre part, du renforcement des troupes britanniques et de la transformation d'Alexandrie en une véritable base navale anglaise. Au lendemain du discours de Sir Samuel Hoare déclarant aux Communes, le 9 novembre, que le gouvernement rejetait la constitution de 1923, qui ne convenait pas aux besoins actuels de l'Égypte, les manifestations d'étudiants se multiplièrent et l'émeute gronda.

Le roi Fouad eut la sagesse de constituer le 30 janvier 1936 un ministère d'union, chargé de négocier un traité et de le faire ratifier avant les élections générales du 2 mai. La mort du roi Fouad et l'avènement du jeune roi Farouk apaisèrent l'intransigeance des esprits. Le 26 août 1936, le traité fut signé à Londres par M. Anthony Eden et Nahas Pacha.

Le traité d'amitié et d'alliance entre l'Égypte et la Grande-Bretagne promulgué en Égypte le 20 novembre 1936 (9) consacre l'indépendance de ce pays.

(9) Loi N° 80 de 1936 approuvant le traité, *Journal officiel du Gouvernement égyptien*, 22 décembre 1936.

L'article 1^{er} du Traité est formel: « l'occupation militaire de l'Egypte par les troupes de Sa Majesté le Roi et Empereur a pris fin ». L'article 3 déclare que « l'Egypte se propose de présenter une demande d'admission à la Société des Nations. Le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni, reconnaissant l'Egypte comme un Etat souverain et indépendant, appuiera toute demande d'admission que le Gouvernement égyptien présentera dans les conditions prescrites par l'article 1 du Covenant » (10).

Dans la déclaration de 1922, la Grande-Bretagne avait reconnu en principe la souveraineté et l'indépendance de l'Egypte, mais sous quatre réserves et, comme le Gouvernement égyptien n'avait pas accepté ces réserves, conditions de l'indépendance, le statu quo, le protectorat, avait été maintenu. Le traité de 1936 accorde à l'Egypte l'indépendance par un acte contractuel et non plus unilatéral. L'Egypte n'est plus un Etat vassal ni un protectorat. Le lien qui l'unit à l'Angleterre ne peut être une alliance, conclue à titre perpétuel.

La déclaration de souveraineté et d'indépendance est accompagnée d'un traité d'alliance et d'amitié. « Il est établi entre les Hautes Parties Contractantes une alliance en vue de consolider leur amitié, leur cordiale entente et leurs bonnes relations (article 4) ». « Chacune des Hautes Parties Contractantes s'engage à ne pas adopter à l'égard des pays étrangers une attitude incompatible avec l'Alliance et à ne pas conclure de traités politiques incompatibles avec les dispositions du présent Traité (art. 5) ». La souveraineté du Gouvernement égyptien est entière sous réserve de ne pas adopter avec certains pays étrangers une attitude incompatible avec l'alliance. L'Angleterre qui a des intérêts considérables

(10) Revue de Droit International, 1936, p. 742.

en Egypte et qui ne consentira jamais à voir des puissances étrangères contrôler le passage du canal de Suez, a trouvé le moyen, par le traité d'Alliance, d'influer d'une façon constante sur la politique étrangère du Gouvernement égyptien. Cette politique est dominée en temps de paix par les exigences de cette alliance ; sont permis au Gouvernement égyptien tous les actes politiques qui s'harmonisent avec le traité d'Alliance, qui ne lui sont ni opposés ni contraires.

Les articles 3 et 5 du traité ne précisent pas si le Gouvernement égyptien doit soumettre au préalable ses projets de traités à l'Angleterre, ou, s'il peut conclure librement des traités, sous réserve pour le Gouvernement britannique de lui faire observer qu'ils ne rentrent pas dans le cadre du traité d'alliance.

En cas de guerre, l'article 6 du traité établit entre les deux puissances alliées une étroite union.

Au début d'un conflit, les deux gouvernements doivent exercer une action commune en vue de le concilier ou de le limiter.

« Au cas où un conflit avec un autre Etat amènerait une situation comportant le risque d'une rupture avec ledit Etat, les Hautes Parties Contractantes se consulteront en vue de régler le conflit par des moyens pacifiques, conformément aux dispositions du Pacte de la Société des Nations et à toutes autres obligations internationales qui seraient applicables en l'espèce » (11).

Si l'une des parties est engagée dans une guerre, l'autre doit lui venir immédiatement en aide. L'article 7 précise le concours à apporter par l'Egypte à la Grande-Bretagne.

« Si nonobstant les dispositions de l'article 6 ci-dessus, une des Hautes Parties Contractantes se trouvait

(11) Revue de Droit International, 1936, p. 742.

engagée dans une guerre, l'autre partie contractante, sous réserve des dispositions de l'article 10 ci-dessous — « Aucune disposition du présent Traité ne pourra porter atteinte, de quelque façon que ce soit, aux droits et obligations qui résultent ou qui pourront résulter, pour l'une ou l'autre des Hautes Parties Contractantes, du Pacte de la Société des Nations ou du Traité de Renonciation à la guerre signé à Paris le 27 août 1928 » (article 10) — lui viendra immédiatement en aide dans la capacité d'allié... ».

L'Égypte est ainsi entraînée automatiquement dans toute guerre où la Grande-Bretagne se trouverait impliquée, sans pouvoir en apprécier les causes et sans que le traité apporte aucune limitation d'après la nature du conflit. C'est là une atténuation notable de l'indépendance extérieure de la souveraineté de l'Égypte, aggravée par l'obligation de prendre des mesures d'ordre interne prévues par l'article 6, mesures que les traités d'alliance laissent ordinairement à l'appréciation de chaque Etat souverain. L'Angleterre redoute la puissance du nationalisme égyptien ; elle tient à ce que l'ordre règne en Égypte en cas de guerre, pour qu'elle puisse prendre les mesures nécessaires à la sécurité de son empire.

Le traité de 1936 met fin à l'occupation militaire de l'Égypte. Les garnisons Britanniques évacueront le Caire, Alexandrie, Port-Saïd, Aboukir et autres villes où elles tenaient garnison. En temps de paix, la Grande-Bretagne ne pourra ni augmenter ses forces en Égypte, ni occuper une base navale.

L'armée égyptienne pourra être augmentée sans limite, mais elle sera instruite par des officiers britanniques et équipée avec du matériel acheté exclusivement en Grande-Bretagne.

Le traité réserve à l'Angleterre *la garde du Canal de Suez*. L'article 8 déclare : « Le Canal est un moyen universel de communication aussi bien qu'il est un moyen essentiel de communication entre les diverses parties de l'Empire Britannique ». La Grande-Bretagne reçoit le droit de faire stationner des troupes dans la zone du Canal à l'effet d'assurer la défense du Canal en coopération avec les forces égyptiennes.

Les troupes s'installeront à proximité du Canal entre Ismaïlia et les lacs Amers.

L'Angleterre a le droit d'entretenir dans cette zone, au maximum 10.000 hommes comme forces terrestres et 3.400 comme forces d'aviation dont 400 pilotes d'avions.

Le Gouvernement égyptien prend l'engagement de construire un certain nombre de voies de communications facilitant l'accès des forces militaires des deux pays dans des points voisins du Canal (art. 8). La convention militaire annexée au traité prévoit la construction de sept grandes routes stratégiques.

L'article 8 prévoit que la convention anglo-égyptienne est conclue pour vingt ans.

Chaque partie à ce moment aura le droit de demander qu'on examine la question de savoir si la présence des forces britanniques n'est plus nécessaire, l'armée égyptienne étant désormais à même d'assurer par ses propres moyens la sécurité du Canal.

A titre transitoire, la flotte britannique conserve le droit de stationner à Alexandrie pendant une période de huit ans. Cette clause est d'une importance considérable, du fait que l'Angleterre ne peut plus utiliser l'Ile de Malte comme base navale.

Le traité du 26 août 1936 accorde à l'Égypte la souveraineté et l'indépendance. Il lui restitue l'administration du pays et fait cesser l'occupation militaire. L'al-

liance unit toutefois l'Égypte à la Grande-Bretagne par un lien d'une puissance assez voisine de la vassalité et lui assure, au moins pendant 20 ans, la défense du Canal de Suez, avec le droit d'y tenir garnison. L'Angleterre ne quitte pas l'Égypte, mais elle concentre ses forces sur le Canal, nœud vital entre la métropole et l'empire.

Cette position est-elle compatible avec la reconnaissance bilatérale de la souveraineté et de l'indépendance de l'Égypte? On a pu considérer que l'Égypte devient un Etat vassal de la Grande-Bretagne (12).

En Italie les critiques ont toujours déclaré que le traité Anglo-Egyptien était incompatible avec les principes du droit international, et en particulier avec les principes de la convention de 1888, au sujet du Canal de Suez, puisque cette convention n'avait jamais prévu que la Grande-Bretagne pût avoir une situation privilégiée dans le Canal. Quand la Grande-Bretagne exerçait le protectorat sur l'Égypte, cela était possible, mais du moment qu'elle déclare l'Égypte indépendante, on revient à la convention 1888, c'est-à-dire que c'est l'Égypte elle-même qui doit garder le Canal.

Les juristes italiens ont dit, à ce moment, que l'Italie aurait parfaitement le droit, pour gêner l'Angleterre, d'introduire un recours devant la Cour permanente de Justice Internationale, ce qui était un moyen direct d'engager une discussion sur le Canal de Suez (13).

On peut, en particulier, se demander si le traité du 26 août 1936 peut se concilier avec les articles 8 et 9 de la convention de Constantinople. L'Angleterre, qui

(12) M. Le Fur soutient cette opinion. Voici comment l'éminent juriste entend le nouveau traité : « Les événements récents en Éthiopie ont amené les deux Etats intéressés à envisager sous un autre jour l'occupation militaire. La Convention qui vient d'être signée s'attache surtout à la rendre invisible » (Voir Le Fur, Précis de Droit international Public, Paris, 1939, p. 108).

(13) Renouvin, Les problèmes méditerranéens, Cours professé à l'Ecole libre des Sciences politiques, 1938-1939.

assume la défense du Canal de Suez, consentira-t-elle à laisser au gouvernement l'initiative des mesures à prendre, et à n'intervenir que sur son appel, en vertu des pouvoirs autrefois conférés au Sultan et que les traités de paix lui ont été transférés ? La reconnaissance et la souveraineté de l'Égypte paraît d'ailleurs rendre cadues ces pouvoirs qui découlaient du droit de suzeraineté de la Porte et du protectorat. En cas de danger, l'Angleterre attendra-t-elle pour agir d'être saisie par la réunion des agents des puissances à Alexandrie ?

La position particulière de la Grande-Bretagne vis-à-vis du Canal de Suez paraît bien devoir, lui réserver en fait, si non en droit, l'initiative des mesures à prendre en commun avec le Gouvernement égyptien. Le traité de 1936 prévoit d'ailleurs dès maintenant un certain nombre de mesures de défense.

Aux termes de l'article 9 de la convention de Constantinople, le sultan devait aviser des mesures prises les puissances signataires de la déclaration de Londres et, au besoin, se concerter avec elles. Cette procédure s'expliquait en 1888, par la vassalité de l'Égypte et la faiblesse de la Porte. Il est vraisemblable que, si le Gouvernement anglais avise les autres puissances des mesures de défense du canal, ce sera moins comme héritier des droits du Sultan que comme Grande Puissance ayant en Égypte des pouvoirs propres justifiés par l'importance de ses intérêts dans le canal de Suez, pouvoir issu d'une longue situation de fait et consacré par un accord avec le souverain territorial.

En définitive, le régime international de protection du canal de Suez aménagé par les articles 8 et 9 de la convention du 29 octobre 1888 ne correspond plus à la situation politique respective de la Turquie et de l'Angleterre au regard de l'Égypte et avec l'indépendance

de l'Egypte. Il serait à souhaiter qu'une révision le mette en harmonie avec le nouvel état de droit créé par le traité Anglo-Egyptien du 26 août 1936.

G. — LE STATUT AÉRIEN DU CANAL DE SUEZ.

Inconnue lors du percement de l'isthme de Suez et de la conclusion de la convention de Constantinople du 29 octobre 1888, la navigation aérienne a pris un essor rapide surtout à partir de la guerre de 1914, et sans pouvoir être comparée à la circulation maritime par le Canal de Suez, sa contribution est loin d'être négligeable dans les relations économiques entre l'Europe, l'Afrique Orientale et l'Orient. Son importance est plus considérable encore au point de vue militaire, comme instrument de jonction entre l'Angleterre ou la France et leur empire d'Outre-Mer. La guerre italo-éthiopienne a contribué à la mettre en relief et éveiller l'attention sur le péril éventuel d'une attaque aérienne de l'Egypte.

La convention internationale du 23 octobre 1919 a fixé les règles fondamentales des conditions de la navigation aérienne au-dessus du territoire des Etats étrangers. L'Egypte n'ayant pas adhéré à cette convention, la liberté du survol inoffensif consacrée par l'accord du 13 octobre 1919, n'est pas admise sur son territoire et les aéronefs étrangers sont soumis pour le survol et l'atterrissage à la règle de l'autorisation préalable, accordée selon les conditions énumérées par le décret égyptien du 23 mai 1935 sur la navigation aérienne (14). L'autorisation n'est accordée que si l'aéronef est pourvu d'un certificat d'immatriculation et de navigabilité délivré régulièrement par les autorités de son pays. Elle est personnelle, et tombe en cas de changement de propriétaire de l'aéronef. Jusqu'à présent seule la Suisse a pu obtenir

(14) Revue Générale de Droit Aérien, 1936-I-43.

de l'Égypte, par un *modus vivendi* de 1935, et sous condition de réciprocité, certaines facilités pour ses aéronefs se rendant en Égypte.

La nécessité de l'autorisation se justifie par le droit de « souveraineté pleine et exclusive » reconnu à l'Etat par le décret-loi de 1935 sur l'espace atmosphérique au-dessus de son territoire. Dans le terme territoire sont comprises les eaux territoriales.

Le Canal de Suez fait partie intégrante du territoire de l'Égypte, comme l'a confirmé l'article 8 du traité du 26 août 1936. L'atmosphère au-dessus du Canal, comme de ses rives, est comprise dans la souveraineté de l'Égypte. Par suite, le survol du Canal de Suez serait soumis au droit commun de l'autorisation générale, si l'article 11 de l'annexe 8 au traité de 1936 n'avait prévu un régime particulièrement restrictif.

Aux termes de cette disposition « à moins que les deux gouvernements n'en décident autrement, le gouvernement égyptien interdira le passage des aéronefs au-dessus de son territoire situé à 20 km. de chaque côté du Canal de Suez, sauf pour le passage de l'est à l'ouest et *vice-versa* par un couloir de 10 km. de large à Kantara. Cette interdiction ne sera pas cependant appliquée aux forces des deux Hautes Parties Contractantes, ou à des organismes d'aviation purement égyptiens, ou à des organismes d'aviation relevant purement d'une partie quelconque du Commonwealth opérant avec l'autorisation du Gouvernement égyptien ».

Le Canal constitue donc, sur toute sa longueur et sur une largeur de 20 km. de chaque côté, une zone interdite aux aéronefs étrangers, même munis d'une autorisation du Gouvernement égyptien. Les appareils étrangers peuvent seulement, s'ils sont pourvus d'une autorisation, traverser le Canal, d'est en ouest ou d'ouest en est, par un couloir de 10 kilomètres de largeur à Kantara.

La souveraineté de l'Égypte se trouve ainsi restreinte et l'Angleterre jouit d'une situation privilégiée puisque seuls les aéronefs du Commonwealth britannique et de l'Égypte peuvent survoler le Canal sur toute sa longueur.

Indépendamment de ces règles, qui fixent le statut aérien du Canal de Suez le traité Anglo-Egyptien du 26 août 1936 contient des clauses importantes qui intéressent la défense aérienne du Canal. L'article 8 autorise le Gouvernement britannique en attendant que l'armée égyptienne se trouve en état d'assurer par ses propres moyens la liberté et l'entière sécurité de navigation du Canal..., à installer des forces en territoire égyptien, dans le voisinage du Canal, dans la zone spécifiée dans l'annexe du présent article pour assurer la défense du Canal en coopération avec les troupes égyptiennes (15).

L'annexe à l'article 8 du traité permet à la Grande-Bretagne de maintenir dans le voisinage du Canal une force militaire maximum de 10.000 hommes et une force aérienne de 400 pilotes. Le nombre des appareils n'est pas fixé. A côté des effectifs militaires, la Grande-Bretagne peut disposer d'un personnel de service technique et administratif et d'un personnel d'artisans et d'ouvriers, sans limite de nombre ; installer des centres de ravitaillement et de réparation ; installer à son choix les batteries d'artillerie anti-aérienne et effectuer les travaux nécessaires à leur emplacement.

Aux termes du traité, les forces aériennes britanniques, peuvent être disposées, à une distance de cinq mil-

(15) Comme on l'a vu, l'article 16 du traité fixe à vingt ans la durée de la présence des troupes britanniques en Égypte, pour assurer la défense du Canal. Après l'expiration de cette période, les parties entreront en négociation, à la demande de l'une ou de l'autre, en vue de réviser d'un commun accord ces dispositions d'après les circonstances alors existantes. En cas de désaccord, la question sera réglée conformément aux dispositions du pacte de la S.D.N. ou à telle procédure convenue par les deux parties.

les de la voie ferrée Port-Saïd-Suez, depuis Kantara au nord, jusqu'à la jonction du chemin de fer Suez-Le Caire et Suez-Ismaïlia au sud, avec une extension le long de la voie ferrée Ismaïlia-Le Caire qui comprendra la station de la Royal Air Force à Abou-Sweir et les terrains d'atterrissage qui en dépendent ainsi que les étendues convenables pour les tirs aériens et les bombardements, lesquels pourront être situés à l'est du Canal. Ces forces aériennes anglaises sont de la sorte groupées aux environs même du Canal de Port-Saïd à Suez, aux deux issues.

Le traité impose au Gouvernement égyptien l'obligation de prendre les mesures nécessaires précisées dans les annexes pour adapter les moyens de circulation aux nécessités stratégiques : construction, amélioration et entretien d'un certain nombre de chemins de fer, de routes, de ponts ; facilités pour le chargement rapide du personnel, des canons, des véhicules et du matériel mis à la disposition des forces britanniques, de lieux réservés pour leur entraînement ; facilités d'accès aux lieux de cantonnement, de débarquement et d'entreposage à Port-Saïd et à Suez ; terrains d'atterrissage, de tirs, de bombardements aériens. Un comité anglo-égyptien examine l'exécution des travaux, dont la dépense incombe au Gouvernement égyptien avec une participation du Gouvernement britannique.

L'Annexe 8 alinéa 13 donne aux forces aériennes britanniques, pour leur entraînement, un droit de survol général de l'ensemble du territoire de l'Égypte : « Vu que la vitesse et la portée de l'aviation moderne exigent l'utilisation de vastes étendues pour l'entraînement efficace des forces aériennes, le Gouvernement égyptien accordera la permission aux forces aériennes britanniques de voler partout où elles l'estimeront nécessaire pour les besoins de l'entraînement. Un traitement réci-

proque sera accordé dans les territoires britanniques aux forces aériennes égyptiennes ».

La note interprétative jointe au traité apporte à cette disposition une légère restriction, dont l'application est d'ailleurs laissée à la seule appréciation de l'Angleterre. L'alinéa X interprétant l'alinéa 13 de l'annexe à l'article 8 stipule: « Relativement à l'alinéa 13 de l'annexe à l'article 8, il est entendu que les vols aériens pour les besoins de l'entraînement devront avoir lieu le plus possible au-dessus du désert et que les régions habitées ne seront survolées qu'en cas de nécessité ».

Le droit de survol général est complété par un droit général d'atterrissage prévu dans l'annexe 8: « Vu que la sécurité de l'aviation dépend d'un grand nombre de lieux où les aéronefs peuvent atterrir, le Gouvernement égyptien assurera le maintien et la mise en état à tout moment de terrains d'atterrissage et de lieux d'amarrage d'hydravions dans le territoire égyptien et les eaux égyptiennes. Le Gouvernement égyptien donnera suite à toutes demandes des forces britanniques aériennes de lieux d'amarrage supplémentaires dont l'expérience aura démontré la nécessité afin d'en rendre le nombre approprié aux besoins des deux alliés ».

Le droit de survol et l'atterrissage général accordé aux appareils britanniques est une lourde charge pour l'Egypte, qui supporte les frais de la mise en état des lieux d'atterrissage et des bases d'hydravions, et le Gouvernement égyptien est obligé d'en créer de nouveaux si les autorités anglaises les estiment nécessaires pour le passage du personnel, des appareils et du matériel britanniques d'un terrain à un autre, comme du personnel, des appareils et du matériel égyptiens dans les bases aériennes des forces britanniques. Le Gouvernement anglais a le droit d'envoyer dans certains terrains d'atter-

rissage ou d'amarrage des stocks de combustible et de matériel pour y être gardés dans des abris construits à cet effet, et d'y faire effectuer tous les travaux nécessaires à la sécurité des appareils.

Aux termes de l'article 7 du traité, le Gouvernement égyptien doit prendre les mesures militaires, administratives et législatives nécessaires pour réaliser son aide à la Grande-Bretagne. La note interprétative, § IV y comprend notamment la coopération avec les autorités britanniques en Egypte en vue de prévenir toutes interférences entre les stations de T.S.F. britanniques et égyptiennes et d'assurer le contrôle effectif de toutes les communications radio-électriques. La Grande-Bretagne a donc le droit de posséder en Egypte des stations de T.S.F., notamment pour ses effectifs aériens.

Le traité de 1936 prévoit le perfectionnement par des instructeurs britanniques de l'entraînement de l'armée égyptienne. Les cadres, de l'aviation notamment, seront instruits par une mission militaire anglaise ; les officiers de l'armée aérienne égyptienne ne pourront faire des stages d'instruction dans d'autres pays que l'Angleterre et leur formation sera identique à celle des officiers britanniques. L'armement et l'équipement ne différeront pas du type de ceux des forces britanniques et sur le désir du Gouvernement égyptien le Gouvernement anglais facilitera la fourniture en Grande-Bretagne des armements et équipements à des prix identiques à ceux qu'il payerait lui-même (16).

La convention du 26 août 1936 concerne les immunités et privilèges à accorder aux forces britanniques en Egypte. Tout aéronef des forces anglaises fait partie du service « Aviation ». Le Gouvernement égyptien

(16) Lettre adressée le 26 août 1936 par Mustafa El-Nahas Pacha, président du Conseil égyptien, à M. Eden, secrétaire d'Etat au Foreign Office.

prête gratuitement assistance à tout aéronef britannique en détresse et accordera en vue de sauvetage, toutes facilités au personnel et au matériel des forces britanniques pour se rendre ou revenir du lieu où un aéronef en détresse aurait fait un atterrissage forcé au territoire égyptien.

Toutes ces dispositions tendent à mettre aux mains de l'Angleterre les mesure de réglementation du survol et de l'atterrissage. Elles sont limitées à la défense du Canal de Suez et elles ne doivent pas faire obstacle au libre passage dans le canal maritime, accordé aux navires de toutes les nations, même aux navires de guerre des états belligérants, par la Convention Internationale de Constantinople du 29 octobre 1888.

En somme, le statut aérien actuel du Canal de Suez est déterminé par un état suzerain, car si par le traité de 1936 l'Egypte a regu des réelles satisfactions, surtout en ce qui concerne l'abolition des capitulations, l'instauration d'un régime transitoire pour les tribunaux mixtes, la levée des garnisons britanniques du Caire et d'Alexandrie, le retrait du protectorat anglais proclamé en 1914 et reconnu par les traités de paix, il n'en reste pas moins vrai que ce traité maintient la domination du Royaume-Uni sur le Canal, puisque le Gouvernement du Caire ne conserve qu'une souveraineté plutôt théorique jusqu'en 1956.

Jusqu'à cette date il reste bien peu d'attributions à l'Egypte, en ce qui concerne sa souveraineté sur l'espace aérien au-dessus du Canal de Suez et de ses abords immédiats. Cette souveraineté à peine visible en temps de paix, disparaît en temps de guerre, au profit de celle de la Grande-Bretagne. Quand le traité va expirer, il sera nécessaire de connaître si l'Egypte pourra pourvoir par ses seuls moyens à la défense du Canal. Si des contestations s'élèvent sur ce point, il sera nécessaire de recourir à l'arbitrage.

TITRE IV

LA CONVENTION DE CONSTANTINOPLE ET LE PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Depuis la fin de la guerre de 1914-1918, la Convention de Constantinople, du 29 octobre 1888, a fonctionné normalement et son application n'a plus donné lieu à des incidents jusqu'au moment où le conflit entre l'Italie et l'Ethiopie a soulevé la grave question de l'influence exercée sur le statut du Canal de Suez par le Pacte de la S.D.N. et notamment de l'application au canal des sanctions prévues par l'article 16 du Pacte.

CHAPITRE PREMIER

POSITION DU PROBLÈME

A. — DISPOSITIONS DU PACTE.

Le pacte de la S.D.N. repose sur la distinction entre la guerre licite et la guerre illicite et le principe fondamental : pas de guerre licite sans examen préalable du

litige. Il organise des procédures de règlement pacifique des conflits internationaux et prévoit deux procédures distinctes: l'arbitrage et l'examen devant le Conseil.

Aux termes de l'article 13: « Les membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible à leur avis, d'une solution arbitrale ou judiciaire et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à un règlement arbitral ou judiciaire ».

Le § 2 de l'article 13 énumère, parmi les différends « qui sont généralement susceptibles d'une solution arbitrale ou judiciaire... les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tous points de droit international.. ».

La procédure arbitrale n'est pas obligatoire. Si les parties ne sont pas d'accord pour y recourir, la procédure d'examen devant le Conseil, qui est la procédure de droit commun, devient applicable.

Article 15. — « S'il s'élève entre des membres de la Société un différend susceptible d'entraîner une rupture et si ce différend n'est pas soumis à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire prévu à l'article 13, les membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil. A cet effet il suffit que l'un d'eux avise de ce différend le Secrétaire général qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complet... ».

« § 6: Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité le vote des représentants des parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les membres de cette unanimité s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune partie qui se conforme aux conclusions du rapport ».

Aux termes de l'article 12, l'emploi d'une de ces deux procédures est obligatoire pour tous les membres

de la Société. et suspend l'ouverture des hostilités. « Tous les membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront, soit à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire ou le rapport du Conseil.

« Dans tous les cas prévus par cet article, la décision doit être rendue dans un délai raisonnable et le rapport du Conseil doit être établi dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend ».

La violation de ces obligations, le déclenchement d'une guerre à défaut de l'emploi d'une de ces procédures, ou avant l'expiration du délai prévu par l'article 12, est sanctionné par l'article 16 du Pacte. « Si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux, commerciales ou personnelles, entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat membre ou non de la Société.

« § 2. En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société.

« § 3. Les membres de la Société conviennent en outre de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter. Ils se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de Pacte. Ils prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société ».

B. — LE CONFLIT ITALO-ETHIOPIEN ET L'APPLICATION DES SANCTIONS DU PACTE.

Le Gouvernement éthiopien avait demandé au Conseil d'examiner son différend avec l'Italie. En vertu de l'article 15 du Pacte, d'abord le 17 mars 1935, en vue du règlement du différend italo-éthiopien, à la suite de l'incident d'Oual-Oual et ultérieurement après la présentation, le 4 septembre, par le Gouvernement italien, du mémoire qui informait le Conseil des griefs, d'une portée beaucoup plus large que l'incident d'Oual-Oual, de l'Italie contre l'Ethiopie. Le 4 septembre, le représentant de l'Italie déclarait devant le Conseil, en présentant le mémoire de son gouvernement, que l'Italie se réservait « toute liberté d'action afin d'adopter toute mesure qui deviendrait nécessaire pour la sécurité de ses colonies et pour la sauvegarde de ses propres intérêts ». Puis, le 22 septembre, dans les observations qu'il présentait sur les suggestions du Comité des Cinq, qu'« un cas comme celui de l'Ethiopie ne peut être résolu par l'application des moyens dont dispose le Pacte ».

Dans sa séance du 5 octobre, le Conseil, après avoir

entendu les déclarations des représentants des Puissances et pris connaissance des faits graves qui lui avaient été exposés, confie à un comité du Conseil (dit Comité des Six) le soin d'étudier la situation et de lui faire rapport pour lui permettre de prendre des décisions en toute connaissance de cause.

Le 7 octobre, le Comité des Six présente son rapport au Comité des Treize, composé de représentants de tous les membres du Conseil, à l'exception de l'Italie. Il rappelle les deux télégrammes envoyés le 3 octobre par les Gouvernements italien et éthiopien annonçant le début des opérations militaires et les télégrammes ultérieurs qui, rapprochés d'autres communications officielles, permettent de retracer les événements des 3 et 4 octobre, notamment la proclamation du Haut-Commissaire italien en Afrique orientale aux populations de l'Erythrée, annonçant l'ordre donné aux troupes italiennes de passer le Mareb, qui constitue, en vertu du traité italo-éthiopien du 10 juillet 1900 la frontière entre l'Ethiopie et la colonie italienne de l'Erythrée, puis les mouvements des troupes italiennes en territoire éthiopien et les premiers bombardements aériens. Ces faits, observe le Comité, « sont survenus avant que le projet du rapport en vertu de l'article 15, § 4 du Pacte ait été soumis au Conseil. Dans le cas présent, le Conseil a constaté que la procédure de l'article 15 était devenue applicable le 4 septembre ».

Le Comité rappelle que sans préjudice des autres limites à leur droit de recourir à la guerre, les membres de la Société n'ont pas le droit, sans s'être préalablement conformés aux dispositions des articles 12, 13 et 15, de rechercher par la guerre un remède à des griefs qu'ils estiment avoir contre d'autres membres de la Société. L'adoption par un Etat de mesures de sécurité sur son propre territoire et dans la limite de ses accords

internationaux, n'autorise pas un autre Etat à se dégager des obligations du Pacte. Le Pacte de Paris, du 27 août 1928, auquel l'Italie et l'Ethiopie sont parties, condamne également « le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux » et oblige les parties à ce traité à rechercher par des moyens pacifiques « le règlement ou la solution de tous les différends ou conflits, de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être, qui pourront surgir entre elles ».

Le 7 octobre 1935, à l'unanimité des voix, le Conseil déclare : « Ayant examiné les faits exposés ci-dessus, le Conseil est arrivé à la conclusion que le Gouvernement italien a recouru à la guerre contrairement aux engagements pris à l'article 12 du Pacte de la S.D.N. ». En vertu de l'article 16, l'Italie est *ipso facto* considérée comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Le Conseil décide de faire entrer en vigueur, à l'égard de l'Italie, les sanctions de l'article 16.

Le 10 octobre, au cours d'une séance plénière, l'assemblée, par 51 voix sur 54 membres, approuve la décision du Conseil de mettre en vigueur les sanctions. Elle émet le vœu que les membres de la Société, autres que les parties, constituent un comité, composé d'un délégué par Etat membre, assisté d'experts en vue d'étudier et de faciliter la coordination de ces mesures et le cas échéant, d'attirer l'attention du Conseil ou de l'Assemblée sur toute situation qui requerrait leur examen.

Dans sa résolution du 16 octobre, le Comité de coordination « considérant qu'il appartient à chaque pays d'assurer l'application des mesures qu'il a proposées ou qu'il proposerait ultérieurement, d'après les règles de son droit public et notamment la compétence de son gouvernement pour l'exécution des traités,

« Rappelle que les membres de la Société des Nations

étant liés par les engagements résultant de l'article 16 du Pacte ont le devoir de prendre les dispositions nécessaires pour être à même de se conformer avec toute la rapidité requise, aux dits engagements ».

Le Comité de coordination adopte les mesures suivantes: interdiction d'exporter à destination de l'Italie et de ses possessions, des armes, des munitions et du matériel de guerre; d'accorder des prêts ou crédits bancaires ou autres au Gouvernement italien, à des collectivités publiques ou des personnes publiques ou morales établies en territoire italien, de souscrire à de tels emprunts ou à des émissions d'actions ou appels de capitaux au profit de collectivités publiques ou personnes morales établies en Italie; d'importer des marchandises italiennes; embargo sur certaines exportations vers l'Italie.

Nous n'examinerons pas ici la protestation du Gouvernement italien contre le principe même des sanctions et ses dangers d'aggravation de la situation internationale; nous ne discuterons pas non plus l'efficacité et l'opportunité politique des sanctions, mais seulement le problème juridique de la validité des sanctions économiques dans leur application envisagée à la fermeture du canal de Suez.

CHAPITRE II

LA CAMPAGNE EN FAVEUR DE LA FERMETURE DU CANAL DE SUEZ A L'ITALIE

La fermeture du Canal de Suez aux navires italiens, aurait empêché d'expédier des troupes en Ethiopie et de les ravitailler en armes, en munitions et en vivres. L'Italie aurait pu passer ses bateaux par Gibraltar et par le Cap de Bonne Espérance, mais cet itinéraire, beaucoup plus long et beaucoup plus coûteux, eût exigé l'emploi d'un nombre de navires de transport trois fois plus élevé et l'Italie manquait de navires. Enfin, cette route se trouvait sous le contrôle de la Grande-Bretagne. La fermeture immédiate du Canal de Suez à l'Italie aurait donc été une sanction extrêmement efficace. Elle aurait pratiquement interdit à l'Italie de poursuivre les hostilités en Ethiopie et amené une fin rapide de l'état de guerre.

A. — LA POSITION DU PARTI TRAVAILLISTE AUX COMMUNES.

Le parti travailliste anglais commença, au mois de juin 1935, une très vive campagne en vue de provoquer une intervention du Gouvernement britannique auprès de la S.D.N. pour faire décider l'application de cette mesure.

L'initiative est prise devant la Chambre des Communes par le chef de l'opposition travailliste, à la séance du 7 juin 1935. Le Major Attlee pose le principe sur le terrain de l'opportunité politique. Il demande au Lord du Sceau privé, M. Eden, s'il ne conviendrait pas de déclarer clairement à l'Italie que dans l'éventualité d'une agression elle ne pourrait user du Canal et de faire immédiatement cette déclaration car, dit l'orateur, « plus le temps passe plus la question de prestige militaire empêchera d'arriver à un règlement pacifique du conflit ».

Le surlendemain, un autre député, M. Mander, expose la thèse du point de vue juridique. « Il est parfaitement vrai, déclare M. Mander qu'en vertu du traité de 1888, le Canal doit être ouvert en temps de paix comme en temps de guerre aux navires de toutes les nations. Mais je soutiens que l'article 20 du Pacte — abrogation des engagements qui sont en opposition avec lui — a abrogé ce traité. Si la S.D.N. envisage donc d'agir en ce sens, la Grande-Bretagne ou la France, ou quelque autre Puissance intéressée au Canal, serait tout à fait compétente pour agir, à l'effet d'empêcher que les forces maritimes de l'Etat agresseur ne traversent le Canal ».

Sir A. Wilson fit observer à M. Mander que cette sanction serait la plus complète, mais des plus difficiles à appliquer, et il manifesta son regret que l'Angleterre voulut préciser par anticipation, une sanction déterminée.

B. — LA PRESSE ANGLAISE.

L'idée lancée par le parti travailliste est reprise et commentée dans la presse. Le 27 juillet, un article du « Law Times » reprend l'argumentation juridique présentée par M. Mander à la Chambre des Communes. L'article 20 du Pacte a abrogé la Convention du 29 octo-

bre 1888 et notamment l'article 1^{er}, comme incompatible avec le sens et l'esprit du Covenant, dont l'article 16 prévoit formellement la « rupture de toutes relations commerciales et financières » avec l'Etat membre en rupture de Pacte. La fermeture du Canal doit rentrer dans le cadre de ces mesures de rupture des relations économiques.

L'auteur de l'article ajoute que le Gouvernement italien n'aurait pas à protester si l'Angleterre lui fermait le Canal de Suez, en application des principes de l'article 16. La Grande-Bretagne est devenue, depuis les Traités de Versailles et de Lausanne, officiellement la Puissance protectrice du Canal et, en conséquence, elle a le droit d'en assurer la défense. L'auteur de l'article analyse l'opération préconisée comme l'exercice d'« un mandat pour l'Angleterre ou pour la France, ou pour ces deux Puissances à la fois pour fermer le Canal aux navires belligérants et aux forces armées ».

La question est discutée dans la presse britannique. L'Institut anglais pour les Affaires étrangères lui consacre une étude dans une publication, le 17 août. Lord Davies donne son adhésion à la thèse de la fermeture du Canal (1).

C. — ATTITUDE DU GOUVERNEMENT BRITANNIQUE.

Le Gouvernement britannique hésitait à prendre position sur une mesure dont la validité juridique était discutée et susceptible d'élargir le conflit et de transformer en guerre européenne un différend que le Gouvernement italien manifestait l'intention de limiter à un conflit d'ordre colonial. Le 18 octobre 1935, le gouvernement annonça officiellement qu'il ne fermerait pas le Canal à l'occasion de la guerre italo-éthiopienne.

Cependant l'opposition travailliste ne désarmait pas.

(1) Lord Davies, *Nearing the Abyss. The lesson of Ethiopia*, London 1936.

Elle poursuivait sa campagne de presse. L'avance rapide des troupes italiennes en Abyssinie et leur marche sur Addis-Abeba agite vivement l'opinion britannique et multiplie les initiatives favorables à la fermeture du Canal de Suez. L'Union britannique pour la S.D.N. groupe des partisans de cette mesure, puis, au mois de mars 1936, l'Union pour la S.D.N. prend officiellement position en ce sens. La rapidité des opérations militaires en Ethiopie enlevait d'ailleurs beaucoup de son utilité à une mesure qui, pour être efficace, aurait demandé à être décidée immédiatement.

D. — L'OPINION DANS LES AUTRES PAYS.

Aux Etats-Unis, plusieurs auteurs acceptaient le projet de fermeture du Canal de Suez. Cette thèse a été soutenue notamment par M. Hoskins dans la revue américaine *Foreign Affairs*, au mois d'octobre 1935.

En Italie, le Gouvernement contesta la validité de la fermeture du Canal de Suez, comme application des sanctions. Un article publié, sans nom d'auteur (2), dans *Affari Esteri*, le 15 juin 1935, concluait également au caractère illégal d'une telle mesure (3).

En France, le Gouvernement se mit d'accord avec le cabinet de Londres pour écarter la fermeture du Canal. L'opinion publique était fort divisée sur l'opportunité des sanctions. La presse modérée déclarait la fermeture du Canal contraire aux stipulations de la Convention de Constantinople (4). Dans la doctrine, la thèse de sa licéité a trouvé des adversaires (5) et des défenseurs (6).

(2) « Il canale del Suez e l'Etiopia », *Affari Esteri*, 15 juin 1935, p. 496.

(3) *Journal des Débats*, 4 août 1935 ; *Le Temps*, 16 août 1935.

(4) *Journal des Débats*, 4 août 1935 ; *Le Temps*, 18 août 1935.

(5) Renouvin, *Les problèmes méditerranéens*, Cours professé à l'Ecole libre des Sciences Politiques, 1938-1939, p. 197-198 ; Gidel, *Cours de Droit international public*.

(6) Scelle, *Recueil des Cours de l'Académie de La Haye*, 1936, tome 55, p. 149, note 2.

En Allemagne, le Gouvernement eut l'habileté de se rapprocher de l'Italie, en refusant d'appliquer les sanctions. Divers articles de revues condamnaient la fermeture du Canal de Suez au point de vue juridique (7).

D'après une opinion intermédiaire, la fermeture du Canal ne pouvait résulter que des sanctions militaires — écartées par la France et la Grande-Bretagne — et nullement des sanctions d'ordre économique prévues par l'article 16 du Pacte (8).

(7) « Der Abessinisch-Italienische Strait », *Völkerbund und Völkerrecht*, juillet 1935, p. 252 ; « Die Schliessung des Suezkanals », même revue, août 1936, p. 323.

(8) Herbert Monath, *Die Rechtslage am Suez Kanal*, Kiel, 1937.

CHAPITRE III

EXAMEN JURIDIQUE DE LA VALIDITÉ DE LA FERMETURE DU CANAL DE SUEZ

A. — LA CONVENTION DE CONSTANTINOPLE ET LE RESPECT DES TRAITÉS.

D'après la thèse des adversaires de la fermeture du Canal de Suez, la Convention de Constantinople, de 1888, s'oppose juridiquement à cette mesure. Les firmans de 1854 et de 1856 avaient proclamé la liberté de passage pour les navires de toutes les nations. Ces actes de droit privé interne n'engageaient que la Compagnie et le Gouvernement égyptien, et la portée du principe de libre circulation restait incertaine. La Convention du 29 octobre 1888 a donné au principe une valeur internationale et elle en a précisé l'étendue dans l'article 1^{er}. Ce texte, rédigé en termes des plus généraux, décide :

« Le canal maritime de Suez sera toujours libre et ouvert, en temps de guerre comme en temps de paix, à tout navire de commerce ou de guerre, sans distinction de pavillon ».

« En conséquence, les Hautes Parties Contractantes conviennent de ne porter aucune atteinte au libre passage du Canal, en temps de guerre comme en temps de paix.

« Le Canal ne sera jamais assujetti à l'exercice du droit de blocus ».

L'Angleterre et l'Italie figuraient parmi les signataires de cette convention. La Grande-Bretagne, comme la France et les autres Etats signataires, avaient l'obligation juridique « de ne porter aucune atteinte au libre usage du Canal en temps de guerre comme en temps de paix » et de ne pas l'assujettir « à l'exercice du droit de blocus ».

Le respect des traités est un des principes essentiels du droit international, comme le respect des conventions en droit privé. Il se fonde sur l'idée morale de la fidélité à la parole donnée et sur l'utilité sociale. Il n'y aurait pas de vie en société, de relations internationales possibles, si les contrats et les traités pouvaient être impunément violés.

Le préambule du Pacte de la S.D.N. fait du respect des traités une condition essentielle de la paix entre les nations. « Les Hautes Parties Contractantes, considérant que, pour développer la coopération entre les nations et pour les garantir la paix et la sécurité, il importe... de faire régner la justice et de respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités dans les rapports mutuels des peuples organisés, adoptent le présent Pacte, qui constitue la Société des Nations ».

La Convention de 1888 a été conclue pour une durée illimitée ; elle est indépendante de la durée de la concession et ne comporte aucune clause de dénonciation. Les Puissances réunies à Constantinople ont voulu en faire la charte universelle et éternelle de la navigation dans le Canal de Suez.

La clause « *rebus sic stantibus* » sans doute est toujours sous-entendue dans les traités conclus sans détermination de durée. Il est tacitement convenu que le traité cessera de s'appliquer, s'il se produit des changements

tels qu'il n'eût pas été conclu, si la situation née de ces changements avait existé au moment de la négociation. Mais l'on discute en doctrine si cette clause autorise la dénonciation unilatérale du traité, ou si cette dénonciation est subordonnée à l'accord des parties. En 1870, la Russie s'était appuyée sur la clause *rebus sic stantibus* pour se déclarer dégagée des dispositions du Traité de Paris de 1856 neutralisant la Mer Noire. Sur la protestation du Gouvernement britannique, une conférence internationale se réunit à Londres et aboutit au traité du 3 mars 1871. Dès leur première réunion, les plénipotentiaires affirmèrent que le traité ne pouvait être dénoncé que de l'accord des parties.

D'après ce précédent, l'accord de l'Italie et des autres signataires eût été nécessaire pour donner effet à la dénonciation de la Convention de Constantinople au nom de la clause *rebus sic stantibus*.

Les circonstances de 1935 ne justifiaient d'ailleurs pas l'application de cette clause. L'objet de la convention de 1888 était d'assurer la liberté et la sécurité du trafic maritime international. Or, le trafic par le Canal de Suez s'est considérablement développé depuis le début du XX^{me} siècle. L'objet de la convention se trouve ainsi pratiquement renforcé et il conserve toute son utilité.

B. — LA NEUTRALITÉ EST-ELLE COMPATIBLE AVEC LA SÉCURITÉ COLLECTIVE ?

A cette argumentation, les partisans de la fermeture du Canal de Suez ont répondu : l'obligation de maintenir ouvert le Canal aux navires des nations belligérantes a perdu sa valeur juridique depuis la conclusion du pacte de la S.D.N. L'article 20 du Pacte abroge, en effet, toutes les obligations incompatibles avec ces dispositions.

Aux termes de cet article : « Les membres de la Société reconnaissent, chacun en ce qui le concerne, que le présent Pacte abroge toutes obligations ou ententes incompatibles avec ses termes et s'engagent solennellement à n'en pas contracter à l'avenir de semblables ».

2. « Si, avant son entrée dans la Société, un membre a assumé des obligations incompatibles avec les termes du Pacte, il doit prendre des mesures immédiates pour se dégager de ces obligations » (1).

Or, dit-on, le régime de neutralisation du Canal de Suez institué par la Convention du 29 octobre 1888, est incompatible avec le système de la sécurité collective introduit par le Pacte de la S.D.N. Le Pacte a organisé un régime fondé sur la garantie mutuelle de l'indépendance et de l'intégrité territoriale des Etats (article 10) et les sanctions collectives contre l'Etat coupable d'une rupture de ses engagements en vertu du Pacte (article 16). Ce régime, qui impose aux Etats membres de la S.D.N. les obligations positives d'apporter leur garantie mutuelle et leur concours à l'application des sanctions ne leur permet plus de demeurer à l'écart d'un conflit. En entrant dans la S.D.N., chaque Etat s'engage à appliquer les sanctions et consent à se les voir appliquer s'il entre en guerre en violation de ses obligations.

« Les obligations imposées aux membres par l'article 16 prennent la priorité sur celle résultant de tous traités de commerce ou autres » (2).

« Un Etat lié par le Pacte ne peut plus invoquer en sa faveur un traité incompatible avec le Pacte » (3).
« Lorsque la participation aux sanctions est incompati-

(1) Le Fur et Chklaver, *loc. cit.*, pages 311-312.

(2) Schücking et Webberg, *Die Satzung des Völkerbundes* (2^{me} édit. Berlin), 1934, p. 866.

(3) Jean Ray, *Commentaire du Pacte de la S.D.N.*, Paris 1930, p. 569.

ble avec l'observation d'autres engagements tels que ceux qui découlent des traités de commerce... et des conventions ferroviaires et postales, l'agresseur n'a pas le droit de se plaindre » (4).

Les régimes de neutralisation aménagés par des Conventions internationales obligent les Etats signataires à s'abstenir d'actes d'hostilité, à laisser, par exemple, les trains circuler librement sur les voies de chemin de fer internationales, les navires de commerce ou de guerre de toutes les nations, même belligérantes, emprunter le Canal de Suez. Ce régime d'abstention est, dit-on, incompatible avec les obligations des articles 10 et 16 du Covenant. Dans la mesure où les clauses de libre navigation de la Convention de Constantinople sont susceptibles d'entraver l'exercice des sanctions, ces clauses ont été abrogées par le Pacte. Si l'application des sanctions par les membres de la S.D.N. entraînait à une guerre avec l'Italie, la Grande-Bretagne pourrait fermer le Canal comme mesure de défense, en suivant le précédent établi en 1915. Si l'application des sanctions ne va pas jusqu'à créer un état de guerre, ce qui est juridiquement possible selon le Pacte, l'article 16 l'emporte, en vertu des dispositions de l'article 20 du Pacte, sur la Convention de Constantinople, qui garantit le libre passage aux navires de guerre italiens. Selon l'opinion de certains auteurs, l'article 20 aurait même abrogé automatiquement toutes les dispositions des traités antérieurs conclus entre Etats devenus membres de la S.D.N. et incompatibles avec le Pacte (5).

(4) John Whitton, *La neutralité et la Société des Nations*, Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1927, vol. 17.

(5) Oppenheim, *International Law*, Londres, 1928, 4^{me} édit. par A. D. Mac Nair, vol. I, p. 345.

A. D. Mac Nair, *La terminaison et la dissolution des traités*, Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, 1928, vol. 22. — Schücking et Webberg, loc. cit., p. 665. — Gonsiorowski, *Société des Nations*, Paris, 1927, vol. I, p. 338.

Les adversaires de la fermeture du Canal de Suez ont opposé diverses objections à la thèse de l'abrogation de la Convention de 1888 par incompatibilité avec les dispositions du Pacte de la S.D.N.

Tout d'abord, font-ils remarquer, l'article 282 du Traité de Versailles (6) a expressément maintenu la Convention de Constantinople.

« Dès la mise en vigueur du présent traité et sous réserve des dispositions qui y sont contenues, les traités, conventions et accords plurilatéraux de caractère économique ou technique énumérés ci-après et aux articles suivants seront applicables entre l'Allemagne et celles des Puissances alliées et associées qui y sont parties... :

«...11° Convention du 29 octobre 1888, relative à l'établissement définitif destiné à garantir le libre usage du Canal de Suez ».

Dans tous les traités qui ont mis fin à la guerre de 1914-1918, traités de Versailles, de Saint-Germain, de Trianon, de Sèvres, de Lausanne, les Puissances vaincues consentent au transfert à la Grande-Bretagne des pouvoirs reconnus au Sultan par la Convention du 29 octobre 1888. Tous ces actes diplomatiques ont ainsi confirmé la valeur juridique obligatoire de ce document. Comment, dès lors, admettre qu'ils aient maintenu cette convention si ses dispositions étaient incompatibles avec celles du Pacte, qui forme le préambule de chacun de ces traités ? (7).

L'article 20 du Pacte, ajoute la thèse italienne (8) doit être interprété à la lecture de l'article 21, qui le complète. Ce texte décide :

(6) Le Fur et Chklaver, *loc. cit.*, p. 437.

(7) Daily-Mirror, 23 août 1935, Déclaration de M. Mussolini.

(8) Affari Esteri, article précité.

« Les engagements internationaux tels que les traités d'arbitrage et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroë, qui assurent le maintien de la paix, ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte » (9).

Les traités que les auteurs du Pacte ont entendu abroger ou interdire comme incompatibles avec l'esprit du Pacte, ce sont les traités d'alliance, d'entente ou d'obligation d'assistance militaire, pour lesquels le président Wilson professait une véritable horreur et qu'il considérait comme des facteurs de guerre. La doctrine de Monroë, que l'article 20 déclare compatible avec les dispositions du Pacte, tend à écarter l'intervention de l'Europe dans les affaires du continent américain et celles des Etats d'Amérique dans les litiges européens : elle constitue un véritable statut de neutralité, qui paraît beaucoup plus difficile à concilier avec l'esprit du Covenant que les clauses de la Convention de Constantinople.

Des auteurs ont tenté de dégager des principes généraux du droit, un critérium susceptible de déterminer, de deux normes juridiques antinomiques, celle qui doit l'emporter, ou dans quelle mesure il est possible de les concilier. Les uns donnent la préférence à la première en date, d'autres à la plus récente ; pour certains, la norme spéciale déroge à la norme générale. En ce dernier sens, on a invoqué divers avis consultatifs de la Cour Permanente de Justice Internationale.

Dans l'espèce qui a fait l'objet de l'avis du 10 mai 1925, la Cour permanente avait à apprécier, à l'occasion d'un litige concernant le service polonais des postes dans la Ville Libre de Dantzig, si les accords de Paris du 9 novembre 1920 et du 24 octobre 1923 entre la Polo-

(9) Le Fur et Chklaver, *loc. cit.*, p. 312.

gne et la Ville Libre l'emportaient sur le traité de Versailles, qui a fixé le statut international de Dantzig. La Cour a donné la préférence sur le traité de Versailles aux deux accords spéciaux.

De même, par son avis consultatif n° 14 du 8 décembre 1929, elle n'a pas admis la primauté des dispositions du traité de Versailles réglant le sort international du Danube sur le traité particulier du 23 juillet 1921.

Dans l'avis consultatif n° 20, rendu le 5 septembre 1931, la Cour de La Haye avait à apprécier si le protocole douanier austro-allemand, signé à Vienne le 19 mars 1931, n'était pas incompatible avec le principe général de l'indépendance de l'Autriche, consacré par l'article 88 du traité de Saint-Germain et par le protocole de Genève du 4 décembre 1922. Elle a émis l'avis que le protocole de Vienne n'équivalait pas à l'aliénation par l'Autriche de son indépendance, mais qu'il était de nature à compromettre son indépendance économique. La Cour donne ici la préférence à une loi spéciale (le protocole de Vienne) sur une loi générale (le traité de Saint-Germain) mais non sur une autre (le protocole de Genève).

Les auteurs qui se sont attaqués au problème de l'antinomie des normes ont dû constater qu'il n'existe pas de règles générales de droit international en la matière (10). Le système de la pyramide de Kelsen établit la supériorité hiérarchique des normes internationales sur les normes de droit interne, mais il ne donne pas de solution à la question du conflit entre plusieurs normes internationales.

Pour le Professeur Charles Rousseau, la seule con-

(10) Anzilotti, *Cours de Droit international public*, traduction Gidel, I, p. 417-420.

clusion qu'il estime pouvoir dégager de son étude de l'incompatibilité des normes est l'orientation vers l'adoption de la norme qui offre le maximum de positivité internationale (11). Il en conclut (12) au respect de la norme spéciale de la liberté des communications dans le Canal de Suez, admise dès l'origine comme conforme au but du Canal et dont la convention de 1888 a reconnu l'utilité universelle.

C. — LE DROIT POSITIF DEPUIS LE PACTE DE LA S.D.N. ET LA NEUTRALITÉ.

Les adversaires de la fermeture du Canal de Suez ont contesté, en se plaçant sur le terrain des faits, la valeur positive de l'argument tiré de l'incompatibilité entre la neutralité et les devoirs imposés par le Pacte aux Etats membres de la S.D.N.

Tout d'abord, ils relèvent, depuis la fondation de la S.D.N., la conclusion de nombreux accords internationaux qui se réfèrent à la neutralité et aux droits des neutres et de traités bilatéraux de neutralité (13).

En 1920, le Conseil de la S.D.N. a eu à examiner si la Suisse, dont la neutralité perpétuelle est consacrée par l'acte de Vienne de 1815, pouvait être admise au sein de la Société. Il a reconnu que la garantie de l'inviolabilité de son territoire se justifiait par les intérêts de la paix générale et, par suite, était compatible avec le Pacte (14).

Les traités de paix, conclus sous les auspices de la S.D.N., ont institué plusieurs zones internationalisées

(11) Charles Rousseau, De la comptabilité des normes juridiques contradictoires dans l'ordre international, Rev. gén. de Droit internat. publ., 1932.

(12) Ch. Rousseau, *loc. cit.*

(13) V. une liste de ces accords dans Buell, Le Canal de Suez et les sanctions de la S.D.N., Rev. gén. de Droit internat. public, janv.-fév. 1936, p. 69-70.

(14) Bull. Off. de la S.D.N., 1930, p. 58.

ou démilitarisées (15), dans lesquelles, dit-on, les sanctions ne sauraient vraisemblablement être appliquées.

Par suite, les nombreuses conventions internationales antérieures à la création de la S.D.N. et stipulant la liberté en tout temps des communications commerciales, et notamment la convention de 1888 relative à la liberté de navigation dans le Canal de Suez, en sauraient être considérées comme incompatibles avec le Pacte et doivent être considérées comme toujours en vigueur.

Depuis 1919, le principe de la liberté des communications a été maintes fois affirmé, notamment par le statut de Barcelone, qui a codifié les règles de la navigation sur les voies fluviales. La convention de Constantinople a été appliquée sans incident de 1919 à 1935, et il n'est venu à aucun gouvernement l'idée de procéder à sa révision, pour en éliminer les clauses prétendues incompatibles avec le Pacte.

Bien au contraire, affirme-t-on, la Cour permanente de Justice Internationale, dans son arrêt relatif à l'affaire du Wimbledon, a condamné la fermeture par le Gouvernement allemand du Canal de Kiel. L'article 380 du Traité de Versailles stipule : « Le Canal de Kiel et ses accès seront toujours libres et ouverts sur un pied de parfaite égalité aux navires de guerre et de commerce de toutes les nations en paix avec l'Allemagne ». C'est bien un cas de neutralisation, prévu par un des traités de paix de 1919. Pendant la guerre entre la Pologne et la Russie en 1920, les autorités allemandes avaient interdit le passage du Canal à un navire français chargé de munitions et de matériel de guerre destiné à la base polonaise à Dantzig, en invoquant la neutralité de l'Allemagne. La Cour permanente décida que la mesure était illégale et contraire à la règle établie par

(15) Buell (Raymond Leslie). — *International Relations*, Revised Edition, New-York 1929, p. 567.

l'article 380, qui avait fait du Canal de Kiel une voie maritime internationale, ouverte à tous les navires, même en temps de guerre, à l'exception de ceux appartenant à une nation en guerre avec l'Allemagne (16).

Les adversaires de la fermeture du Canal prétendent que leur thèse a reçu une consécration formelle en 1931. La Convention signée à Genève le 26 septembre 1931 pour améliorer les moyens de prévenir la guerre donne au Conseil de la S.D.N. le pouvoir de prendre toute une série de mesures conservatoires d'ordre militaire, précisées dans les articles 1 à 4, et elle prévoit l'effet automatique des sanctions, dont elle autorise le Conseil à mettre en mouvement le mécanisme. Or cette convention, qui a pour objet essentiel de renforcer les pouvoirs du Conseil en ce qui concerne les moyens de prévenir la guerre, les limite expressément concernant la liberté de transit dans le Canal de Suez. Elle précise, en effet, dans son article 9, qu'« elle ne saurait porter atteinte au droit de libre passage à travers le Canal de Suez prévu par la convention sur la libre navigation du Canal maritime de Suez signée à Constantinople le 29 octobre 1888 ».

Ainsi « le droit positif actuel des sanctions internationales, envisagé dans son expression la plus récente, s'est expressément refusé à porter atteinte au principe du libre passage à travers le Canal de Suez » (17).

D. — LA FAILLITE DE LA SÉCURITÉ COLLECTIVE.

Enfin, dit-on, le système de la sécurité collective a fait faillite et la neutralité demeure un régime positif de droit international. Les Etats qui avaient vu dans la garantie mutuelle de l'article 10 la sauvegarde de leur sécurité ont montré peu d'empressement à garantir la sécurité des autres Etats. La défection des Etats-Unis

(16) Collection des arrêts de la Cour permanente, Série A, n° 1, p. 22.

(17) Lettre de M. Charles Rousseau au Temps, 26 septembre 1936.

a souligné la gravité des obligations qu'impose aux Etats le devoir d'intervenir dans des conflits qui ne les intéressent pas directement. Les résolutions de l'assemblée de la S.D.N. ont enlevé à la garantie mutuelle et aux sanctions la valeur d'obligations de plein droit et leur interprétation des articles 10 et 16 du Pacte a laissé au Conseil et aux Etats membres un pouvoir d'appréciation. Le Protocole de Genève a subordonné l'application des sanctions à une décision du Conseil et les a proportionnées à la situation géographique et aux conditions spéciales des armements de chaque Etat. Les actes de Locarno les écartent en cas de résistance passive à une obligation. Le Conseil et l'assemblée se sont abstenus d'appliquer la garantie mutuelle et les sanctions aux conflits qui se sont déchaînés depuis la fondation de la S.D.N. Ils n'ont pas prononcé de sanctions contre le Japon, bien que déclaré à l'unanimité comme agresseur de la Chine. L'application à l'Italie des sanctions a été un lamentable échec, et l'assemblée a dû la suspendre en 1936. Dans le conflit actuel, l'assemblée de Genève a solennellement et unanimement condamné l'agression contre la Finlande, mais elle s'est abstenue de mettre en mouvement la garantie mutuelle, et elle s'est bornée à recommander aux Etats membres de porter assistance à la victime de la République des Soviets. Bien que menacée à leur tour d'une agression, de nombreux Etats limitrophes des Puissances belligérantes s'efforcent, en pratiquant une politique de stricte neutralité, de se maintenir en dehors du conflit.

E. — RAPPORTS DU SOUS-COMITÉ JURIDIQUE DE LA S.D.N.

L'opinion que peut inspirer l'attitude des gouvernements et des organes de la S.D.N. sur l'efficacité positive ou l'opportunité au point de vue politique ou économique de la garantie mutuelle et des sanctions, ne sau-

rait, à notre avis, faire perdre de vue le problème juridique : la « neutralisation » du Canal de Suez est-elle incompatible avec le système de la sécurité collective et doit-elle céder devant l'application des sanctions ?

La convention de Genève du 26 septembre 1931 ne peut être invoquée comme un texte du droit positif international condamnant la fermeture du Canal de Suez. Tout d'abord, elle n'est pas entrée en vigueur, à défaut d'un nombre suffisant de ratifications. Sur 19 Etats signataires, trois seulement l'ont ratifiée. Elle n'a donc pas de valeur obligatoire. On ne peut, d'autre part, interpréter ses termes comme interdisant la fermeture du Canal à titre de sanction. Cette convention s'occupe seulement d'améliorer « les moyens de prévenir la guerre », c'est-à-dire des mesures conservatoires à appliquer pour empêcher une guerre d'éclater en violation du Pacte. Elle n'affecte pas les droits et les devoirs du Conseil en cas de violation des articles 12 et 15 et, par suite, la réserve de la liberté du passage dans le Canal de Suez n'empêche pas l'application à l'Etat agresseur en rupture du Pacte des sanctions de l'article 16.

A cette convention, on peut opposer l'avis exprimé à l'occasion du conflit italo-éthiopien par le sous-comité juridique de la S.D.N., dont le rapport a été adopté par le Comité de coordination le 19 octobre 1935 (18). Cet organe a été appelé à examiner, dans sa session des 11 et 19 octobre 1935, une question analogue à propos de la liberté des communications par le tunnel international du Saint-Gothard. Il a exprimé dans son rapport l'opinion suivante :

« Le Sous-Comité juridique, saisi de la question de savoir si « l'existence des conventions internationales comportant des dispositions relatives à la liberté des

(18) Rev. gén. de Droit int. public, janv.-fév. 1936, p. 115.

communications et conclues avec les Etats non membres de la S.D.N. fait obstacle à la possibilité pour les membres de la Société de prendre toutes mesures d'interruption ou de contrôle du transit qui seraient nécessaires en vue d'appliquer les dispositions de l'article 16 du Pacte,

« Est d'avis que :

« Dans l'hypothèse envisagée, les membres de la S.D.N. peuvent, tout au moins s'il s'agit de conventions antérieures au Pacte, se trouver en présence de deux obligations, l'une vis-à-vis de la S.D.N. et résultant de l'article 16 du Pacte, et l'autre vis-à-vis d'un Etat non membre de la S.D.N. et partie aux conventions visées.

« La S.D.N., comme telle, n'a pas à apprécier la valeur de la seconde obligation. Mais pour ce qui la concerne, elle a le droit de considérer que chacun de ses membres ne saurait se dégager des obligations résultant de l'article 16 du Pacte en invoquant les engagements à conserver vis-à-vis d'un pays tiers ».

Le sous-comité juridique reste extrêmement prudent. Il ne touche pas formellement la question d'incompatibilité entre l'article 16 du Pacte et un engagement contracté par un membre de la S.D.N. avec un Etat non membre. De la lecture de son texte paraît bien cependant se dégager la thèse de l'incompatibilité, car le membre de phrase « tout au moins s'il s'agit de conventions antérieures au Pacte » indique une réserve qui paraît s'opposer tout au moins à la validité de telles obligations conclues par un membre de la S.D.N. sous le régime du Pacte. Si, d'autre part, le sous-comité se refuse à apprécier la valeur d'un engagement antérieur, il estime que l'Etat membre ne peut invoquer cet engagement pour se dégager des obligations de l'article 16. C'est reconnaître implicitement que, dans les rapports entre les Etats membres de la Société des Nations, les engagements qu'ils ont pris en vertu du Pacte l'empor-

tent sur leurs obligations résultant d'autres actes internationaux.

F. — DISTINCTION DE LA GUERRE LICITE ET DE LA GUERRE ILLICITE.

A notre avis, sont l'un et l'autre trop absolues la thèse qui déclare le système des sanctions compatible avec les régimes de neutralité ou de neutralisation, et la thèse qui considère tous les accords de neutralité comme abrogés en raison de leur incompatibilité avec le Pacte de la S.D.N. Ces opinions font abstraction de la distinction fondamentale introduite par le Pacte entre la guerre licite et la guerre illicite. Le problème de la conciliation entre la convention de Constantinople et le Pacte de la S.D.N. se pose seulement en cas de guerre illicite. Dans cette hypothèse la fermeture du Canal de Suez à titre de sanction apparaît comme une mesure beaucoup plus limitée que l'abrogation de la neutralité. C'est seulement après avoir éliminé le cas d'une guerre illicite et précisé la portée des sanctions que nous pourrions décider sur la validité juridique d'une telle décision.

Antérieurement au Pacte, le principe de la souveraineté absolue dominait le droit des gens depuis le XVII^m^e siècle ; il emportait comme attribut le droit de guerre absolu. Selon la théorie de Vattel, il n'y avait pas de guerre juste ou injuste puisqu'il appartenait à chaque belligérant d'apprécier dans la plénitude de sa souveraineté si sa cause était juste et par suite, la guerre pouvait être considérée comme juste par les deux monarques en conflit. Les autres Puissances étaient, de même, libres de décider s'il était de leur devoir moral, ou de leur intérêt, d'intervenir dans le conflit ou d'observer la neutralité.

Le Pacte de la S.D.N. impose aux Etats membres

l'obligation de soumettre leurs litiges à un examen préalable, conformément à certaines procédures, et de ne pas recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois. L'Etat qui déclenche la guerre sans avoir eu recours à la procédure appropriée, ou avant l'expiration du délai de trois mois, ou malgré la recommandation unanime du Conseil ou de l'assemblée acceptée par son adversaire, se met en état de rupture du Pacte. Les Etats membres de la S.D.N. sont tenus de lui appliquer les sanctions de l'article 16 et de venir, en vertu de l'article 10, au secours de l'Etat victime de l'agression.

Il y a donc, depuis l'entrée en vigueur du Pacte, des guerres licites et des guerres illicites. Les Etats conservent leur entière liberté d'action à l'égard des guerres entreprises sans contravention au Pacte ; ils peuvent rester neutres, puisque les obligations de garantie mutuelle et de sanctions ne jouent pas. S'ils sont liés par des engagements internationaux comme celui de la convention de Constantinople, ils sont tenus de les respecter, car ces engagements ne sont pas incompatibles avec d'autres engagements pris en vertu du Pacte.

Dans l'affaire du Wimbledon, le système de la sécurité collective n'était pas en question : l'Allemagne n'était pas membre de la S.D.N. et la guerre entre la Pologne et la Russie était une guerre licite. Les adversaires de la fermeture du Canal ne pouvaient donc pas invoquer l'arrêt de la Cour comme ayant admis la compatibilité du régime de la neutralité avec le système de la sécurité collective.

Au contraire, lorsqu'un Etat membre de la S.D.N. commence les hostilités sans s'être conformé aux obligations prévues par les articles 12, 13 et 15, il se trouve en état de rupture de Pacte et la guerre qu'il engage est illicite. Les autres Etats membres ont alors l'obliga-

tion juridique de prêter leur garantie mutuelle et d'appliquer les sanctions.

C'est seulement dans l'hypothèse d'une guerre illécite que jouent les sanctions et l'on sait que se pose le problème de la compatibilité de la sécurité collective avec la neutralité du Canal de Suez.

G. — INFLUENCE LIMITÉE DES SANCTIONS SUR LA CONVENTION DE CONSTANTINOPLE.

Mais le problème ainsi posé n'est plus un problème de neutralité, car l'application des sanctions à l'Etat en rupture de Pacte ne saurait être assimilée à une abrogation pure et simple, automatique, du régime de la neutralisation.

Depuis la fondation de la S.D.N. jusqu'à la guerre italo-éthiopienne, aucune Puissance n'a songé à empêcher des navires belligérants de transiter dans le Canal de Suez. La question s'est posée seulement en 1935, à propos de l'application des sanctions, dans des conditions beaucoup plus limitées. Il ne s'agissait nullement de déclarer la Convention de Genève abrogée dans certaines de ses dispositions par le Pacte — ipso facto, automatiquement, dans l'opinion de certains auteurs —. Cette abrogation aurait supprimé le bénéfice de la « neutralisation » du Canal à titre général et définitif, c'est-à-dire enlevé à tous les Etats belligérants, dans toutes les guerres futures, le droit de faire passer leurs navires de guerre dans le Canal de Suez.

La mesure envisagée était beaucoup plus limitée. Elle consistait seulement dans la *suspension temporaire* à l'encontre d'un seul Etat, de la faculté de faire transiter ses bâtiments par le Canal maritime. D'autre part, elle devait, dans la pensée de ses promoteurs, s'appliquer aux bâtiments de commerce de l'Italie aussi bien qu'à ses vaisseaux de guerre.

Cette remarque nous permet d'écarter la distinction faite par M. Herbert Monath, qui n'autorise pas la fermeture du Canal à titre de sanction économique ou financière, mais seulement de sanction militaire.

L'interdiction du Canal de Suez aux navires italiens à titre de sanctions n'aurait donc eu rien de commun avec l'abrogation du régime de la neutralisation. Le statut aménagé par la Convention de Constantinople avait pour but de faciliter les communications commerciales sur un pied d'égalité et d'éviter que la liberté de circulation soit compromise par des actes d'hostilité. La fermeture du Canal à l'Italie aurait-elle supprimé la liberté générale du trafic, autorisé dans le Canal le séjour prolongé des navires de guerre, ou des actes d'hostilité ? Nullement. Et si l'Italie avait eu pour adversaire un Etat pourvu d'une marine de commerce ou de guerre, les navires de cet Etat belligérant auraient pu continuer à traverser le Canal.

Cette mesure unilatérale et temporaire ne pouvait donc être assimilée à la suppression générale et définitive de la « neutralisation » du Canal de Suez et, par conséquent, sa validité ou son caractère illicite n'était pas lié à l'incompatibilité ou à la compatibilité du régime de la neutralité avec le système général du Pacte. Elle se rangeait, par son objet limité et par son but, sur le plan, tout différent, des sanctions contre un Etat en rupture de Pacte, c'est-à-dire de l'exécution de leurs engagements par les Etats membres de la S.D.N.

H. — INFLUENCE GÉNÉRALE DES SANCTIONS SUR LE DROIT PRIVÉ.

Si le problème de la fermeture du Canal, appliqué à titre de sanction aux navires d'un Etat en rupture de Pacte, se pose sur un terrain différent de la neutralité et très limité dans ses effets, il n'en soulève pas moins

un conflit à résoudre entre les dispositions de l'article 16 du Pacte et celles de la convention du 29 octobre 1888. Mais avant de justifier la supériorité du Pacte sur cette convention, il importe de souligner que ce problème de hiérarchie n'est pas particulière à cette mesure. Il s'est posé pour tout un ensemble de contrats et de traités.

L'application à l'Italie des sanctions économiques et financières entraînait aussi la suspension des contrats individuels, des traités de commerce, des traités d'amitié et de non agression, ainsi que du bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée, en un mot de tous les contrats d'ordre international et d'ordre interne conclus par l'Etat agresseur ou par ses ressortissants. Le problème dépasse donc la compatibilité du régime de la neutralité avec le Pacte : le régime de la sécurité collective domine tout l'ordre juridique interne ou international résultant des conventions, des traités comme de la législation interne ou des principes généraux du droit des gens, dans les relations de l'Etat coupable d'agression ou de ses ressortissants avec les autres Etats membres de la S.D.N.

Le Sous-Comité juridique du Comité de coordination de la S.D.N. a été appelé à présenter des rapports, dont les conclusions ont été adoptées par le Comité le 19 octobre 1935 (19) sur les conséquences juridiques de l'application des sanctions commerciales et financières « affectant les contrats en cours dont elles arrêtent l'exécution ». Le Sous-Comité estime que, dans « le cas où un italien, ayant passé un contrat avec un ressortissant d'un Etat participant aux sanctions ou avec une personne résidant sur le territoire de cet Etat, éprouve un dommage du fait de l'obstacle mis à l'exécution du con-

(19) Rapports du Sous-Comité juridique et proposition V du Comité de coordination, en date du 19 octobre 1935, *Revue générale de Droit international public*, janvier-février 1936, p. 112 à 115.

trat », les tribunaux de cet Etat rejeteront sa demande en réclamation, « parce que l'obstacle mis à l'exécution du contrat résulte d'une interdiction régulièrement édictée ». Si le réclamant a obtenu satisfaction devant les tribunaux de son pays, l'exequatur serait refusé dans le pays du défendeur « même si la demande en était fondée d'après les traités particuliers en vigueur, étant donné que ces traités ne sauraient prévaloir sur l'effet de l'article 16 du Pacte qui est la loi commune des deux Etats intéressés. Si l'exécution pouvait être recherchée et obtenue dans le pays du réclamant, cette exécution devra être considérée comme une infraction aux obligations internationales résultant du Pacte ». La même solution devait être adoptée devant les tribunaux d'un autre Etat participant aux sanctions, devant une instance internationale ou des arbitres privés.

Le Sous-Comité résout selon les mêmes principes les difficultés relatives à l'existence de traités de commerce entre l'Italie et les Etats participant aux sanctions. « L'application des sanctions de la part d'un Etat lié par un traité de commerce avec l'Italie pourra mettre en échec d'une façon plus ou moins large l'application de ce traité. En droit, l'Italie ne serait pas fondée à s'en plaindre, puisque la situation ainsi créée serait le résultat du Pacte, loi commune à l'Italie et à l'autre Etat et loi supérieure au traité en question ».

Par réciprocité, l'Italie aurait-elle de même manière « le droit de déroger à ses obligations résultant du traité, d'annuler les contrats en cours ou d'en suspendre l'exécution ? ». Non, dit le Sous-Comité juridique : « En tenant compte du fait essentiel en la matière que le Pacte, en vertu duquel les sanctions sont prises, constitue la loi commune de l'Italie et des autres membres de la Société... l'Italie engagerait sa responsabilité internationale en se refusant à exécuter le traité de commerce, en

annulant les contrats en cours ou en en suspendant l'exécution ».

Au cas où un Etat membre de la S.D.N. est lié à l'Italie par un traité d'amitié et de non agression en vertu duquel chacune des parties contractantes s'est engagée à ne prendre part à aucune entente internationale ayant pour effet d'empêcher l'achat ou la vente de marchandises ou l'octroi de crédits à l'autre partie, l'application à l'Italie par cet Etat de sanctions économiques et financières est-elle compatible avec le respect dû à ce traité ? Le Sous-Comité répond : « Les parties contractantes étant membres de la S.D.N., il est certain que le traité doit être interprété en fonction des articles 16 et 20 du Pacte. Il en résulte que l'application des sanctions est parfaitement légitime de la part de l'un des contractants envers l'autre, alors même qu'aucune réserve de stipulations du Pacte n'aurait été faite dans le traité en question, ou que l'une des parties contractantes n'aurait pas été, au moment de la conclusion du traité, membre de la S.D.N. ».

Enfin le Sous-Comité juridique examine les répercussions des sanctions sur l'application de la clause de la nation la plus favorisée. Un pays participant aux sanctions et qui, en vertu de cette clause, jouit des concessions accordées à l'Italie par des traités conclus avec d'autres Etats, peut-il conserver le bénéfice de ces concessions, momentanément supprimées en faveur de l'Italie par l'application des sanctions ? Le sous-comité estime qu'il ne peut le conserver au titre de cette clause parce que « l'application de ce régime est basée sur un état de fait. Néanmoins, il est conforme à l'esprit de l'article 16 § 3 du Pacte de les maintenir à titre indépendant, parce qu'on ne concevrait pas que les Etats participant aux sanctions, tenus de se prêter un mutuel appui, en arrivent à rendre leurs relations économiques plus difficiles ».

En résumé, dans l'opinion du Sous-Comité juridique, approuvée par le Comité de coordination, l'Etat agresseur ne peut se prévaloir des avantages des traités conclus avec un Etat membre contre l'application des sanctions par cet Etat, tandis que ce dernier est en droit de les invoquer. Il y a là une suspension unilatérale de contrats synallagmatiques qui constitue une dérogation remarquable au principe de l'exécution réciproque, essentiel dans les conventions de cette nature. Cette dérogation s'explique, d'après les organes de la S.D.N., par l'idée que le Pacte est la « loi commune » aux deux Etats et la « loi supérieure au traité en question ». De tels traités « ne sauraient prévaloir sur l'effet de l'article 16 du Pacte ».

Le Sous-Comité juridique a ainsi tranché le problème de l'influence des sanctions sur les traités, en termes plus explicites pour les traités bilatéraux que pour les conventions internationales relatives à la liberté des communications. Le problème était cependant le même et appelle la même solution. Il y a lieu, dans l'un et l'autre cas, de donner le pas à l'application des sanctions sur l'exécution des conventions, bilatérales ou multilatérales, et de proclamer la supériorité des prescriptions du Pacte relatives à la sécurité collective, sur les stipulations des traités spéciaux ou généraux, antérieurs ou postérieurs en date à la fondation de la Société des Nations.

Tel est, à notre avis, le terrain sur lequel il convient de situer le problème de l'application des sanctions à la fermeture du Canal de Suez. Le régime de la neutralisation conserve son application sous le système du Pacte ; la fondation de la Société des Nations ne l'a pas plus abrogé qu'elle n'a abrogé les dispositions des contrats, des lois, des traités, de l'ensemble du droit positif interne ou international. Personne ne soutiendrait, par exem-

ple, que la clause de la nation la plus favorisée est incompatible avec le Pacte, sous le prétexte que l'application des sanctions à un Etat est susceptible de lui en enlever momentanément le bénéfice. Mais vienne à se produire l'événement qui déclenche les sanctions, tout ce droit positif interne ou international est suspendu à titre temporaire et unilatéral dans la mesure où il se heurte à l'application des sanctions à l'Etat coupable. Dans cette mesure relative, les sanctions économiques ou financières l'emporteront sur le droit positif légal ou conventionnel.

Les sanctions, en effet, n'ont pas pour objet d'abroger des règles du droit, mais d'en suspendre momentanément l'application. Ce sont des mesures d'exécution qui tendent à assurer par des moyens rigoureux le respect des engagements et à faire cesser l'état de rupture du Pacte. Elles ne touchent pas plus au fond du droit, que l'emprisonnement d'un criminel ou la confiscation de ses biens n'abroge les principes de la liberté individuelle et de la propriété.

I. — EVOLUTION DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS VERS UN SYSTÈME SUPER-ÉTATIQUE.

La suspension momentanée de l'exercice d'un droit porte néanmoins atteinte à ce droit et après avoir précisé la portée des sanctions, il reste à expliquer juridiquement pourquoi leur entrée en vigueur a le pouvoir de suspendre l'exercice de certains droits, de même que les criminalistes ont à expliquer pourquoi l'Etat peut enlever à un délinquant sa liberté ou ses biens.

Si la Société des Nations constituait un super-Etat, il serait facile de répondre qu'elle exerce la souveraineté sur les Etats membres, comme l'Etat sur les individus coupables. Bien que ses fondateurs n'aient

pas voulu la constituer en un Etat supérieur, la Société des Nations dépasse cependant le régime classique du système inter-étatique des compétences communes ou différenciées et tend vers le système super-étatique des compétences réparties et hiérarchisées, qui « institue au-dessus des collèges gouvernementaux étatiques un collège gouvernemental spécifiquement international doté des compétences nécessaires à l'accomplissement des fonctions essentielles dans l'ordre international, ou tout au moins à coordonner par la voie hiérarchique l'action des gouvernements étatiques » (20).

« La Société internationale actuelle a fait avec la Société des Nations un effort généralisé de fédéralisme constructif. Cet effort paraît actuellement périliter... Cependant le fédéralisme normatif se développe incessamment sous sa forme réglementaire et juridictionnelle, mais il n'est pas douteux que c'est l'organisation de la fonction exécutive contre laquelle s'acharnent les résistances » (21).

Le principe de la garantie « va bien au-delà de la pratique classique des relations internationales (garantie par stipulations contractuelles)... Sitôt que les forces fédératives s'introduisent dans les sociétés internationales, la garantie devient une clause de style. La Société garantit la sécurité de ses membres, c'est-à-dire l'usage de leurs compétences. Tel est le sens de l'article 10 du Pacte de la S.D.N. C'est une étape certaine vers la garantie-fonction, mais le caractère même de la S.D.N. en fait encore une sorte d'obligation contractuelle, une *convention* » (22).

(20) G. Scelle, *Théorie et pratique de la fonction exécutive en droit international*, Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, 1936, tome 55, p. 95.

(21) G. Scelle, *loc. cit.*, p. 101.

(22) G. Scelle, *loc. cit.*, p. 137.

J. — LE PACTE DE LA S.D.N., CHARTE CONSTITUTIONNELLE
DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE.

A s'en tenir même à la doctrine classique de l'obligation conventionnelle, la fermeture du Canal de Suez à l'Italie, à titre de sanction, se justifie ainsi que la suspension générale des avantages juridiques résultant du droit positif au profit de l'Etat agresseur. Dans la théorie traditionnelle, les Etats aliènent une parcelle de leur souveraineté en concluant des traités. Le Pacte de la S.D.N., né d'une convention, comporte des engagements comme la garantie mutuelle de l'article 10. L'article 16 contient, en même temps que l'engagement d'exercer des sanctions contre l'Etat en rupture du Pacte, l'engagement de l'Etat membre, éventuellement coupable, de s'incliner devant les sanctions. Ces engagements, si nouveaux et d'une gravité exceptionnelle, seraient dénués de sens, s'ils ne contenaient le consentement implicite des contractants à subir la suspension de l'exercice des droits qu'ils tiennent des conventions internationales et susceptibles de compromettre l'application des sanctions précisées par l'article 16.

Sans prétendre faire de la S.D.N. un super-Etat, on peut, par ailleurs, considérer le Pacte, en raison du nombre considérable des Etats signataires ou invités à y adhérer, et surtout en raison de son but et de son objet, comme la charte quasi universelle de la communauté internationale des Etats. Il n'est donc pas anti-juridique de lui reconnaître, parmi les dispositions du droit positif international, un rang hiérarchiquement plus élevé que les traités, comme une loi constitutionnelle est supérieure aux lois ordinaires. L'article 21 n'affirme-t-il pas le principe de cette hiérarchie, en interdisant aux Etats membres de conclure certains traités ? La mise en vigueur des sanctions dans les formes de l'arti-

cle 16 autorisise ainsi la suspension de toute disposition conventionnelle de nature à entraver leur exécution.

K. — NÉCESSITÉ D'UNE FONCTION EXÉCUTIVE INTERNATIONALE.

La supériorité des dispositions du Pacte est la condition indispensable de leur efficacité. On peut déplorer l'échec du système de la sécurité collective, énumérer avec mélancolie tous les assauts portés à la garantie mutuelle et aux sanctions, la carence des organes de la S.D.N. et des gouvernements. Les résistances se sont acharnées surtout contre la fonction exécutive, parce que c'est elle qui est chargée de traduire en réalité les obligations juridiques. Si les sanctions avaient été appliquées, même avec modération, de nombreux conflits auraient avorté. La fermeture du Canal de Suez était d'une application matériellement facile ; le gouvernement britannique pouvait s'en charger seul, tandis que les autres sanctions, trop complexes, exigeaient, pour être efficaces, le concours sans défaillance de tous les Etats membres. Pratiquée sans délai, cette mesure aurait vraisemblablement contraint le Gouvernement italien à abandonner la conquête de l'Abyssinie. Elle aurait permis d'éviter ou d'atténuer les autres sanctions, dont l'application a troublé l'atmosphère internationale et dont l'abandon a été un coup sévère pour l'avenir de la Société des Nations.

L. — LA FERMETURE DU CANAL COMME SANCTION ET LA DÉFENSE DU CANAL.

On a présenté en Angleterre (23) la fermeture du Canal de Suez comme l'exercice du droit pour la Puis-

(23) Notamment dans l'article précité du *Law Times* du 27 juillet 1935.

sance protectrice d'en assurer la défense. C'est à ce titre que le Gouvernement britannique était intervenu lors de la révolte d'Arabi Pacha, puis pendant la guerre mondiale. Mais en 1935, la défense du Canal n'était pas en question. Il ne s'agissait pas de prendre des mesures en vue d'assurer la liberté et la sécurité du passage aux navires de toutes les nations et de prévenir des actes d'hostilité. Le gouvernement italien n'avait nulle intention d'entraver la circulation maritime dans le Canal. Il avait même solennellement affirmé, à plusieurs reprises, en particulier dans le message du 2 octobre à la nation italienne, son intention de faire « tout son possible afin que ce conflit de caractère colonial ne prenne pas le caractère et la portée d'un conflit européen » (24).

M. — LA POLICE INTERNATIONALE.

Le fermeture du Canal de Suez comme moyen d'en assurer la libre circulation n'eût été que l'application des articles 9 et 10 de la convention de Constantinople. L'opération préconisée en 1935 avait un tout autre but : appliquer une sanction à un Etat agresseur, en suspendant temporairement pour ses bâtiments le droit de passage. La mesure rentrait dans la fonction exécutive de la S.D.N. C'était l'exercice du pouvoir de police conféré par le Pacte à la Société.

Si le Pacte n'a pas doté la Société d'une armée internationale, comme l'avait proposé le projet du Gouvernement français, l'attribution d'un pouvoir de police, assorti de rigoureuses sanctions, constituait un progrès sérieux vers l'aménagement d'un pouvoir exécutif international et vers l'établissement d'un système super-étatique. La police internationale rentre dans la

(24) Cf. Protestation italienne du 24 janvier 1936 contre le memorandum britannique du 12 janvier, R.G.D.I.P., mars-avril 1936, p. 145.

fonction exécutive ; elle diffère de la guerre par son but et par ses moyens et, même depuis la conclusion du Pacte de Paris en 1928, qui condamne la guerre, elle demeure parfaitement licite, car elle diffère profondément de la guerre, à laquelle elle emprunte l'idée de force matérielle. Elle intervient en vue de l'intérêt général, pour le maintien de l'ordre public et des situations juridiques ou la restitution des droits ; elle est déclenchée par l'autorité publique et emploie des moyens limités et contrôlés par cette autorité (25).

Tel étant son but, la police internationale collabore au maintien de la paix ou tend à la rétablir, notamment par l'application des sanctions. Aussi rentrent-elles dans la fonction des organes d'exécution de la communauté internationale et une mesure, conforme au Pacte, qui tendait à assurer efficacement l'application de ces dispositions, devait être approuvée comme conforme au but de la Société des Nations, organisation constitutionnelle de la communauté internationale.

(25) G. Scelle, *loc. cit.*, p. 95.

CHAPITRE IV

LES REVENDICATIONS DE L'ITALIE SUR LE CANAL DE SUEZ

La campagne menée en Angleterre par le parti travailliste avait éveillé en Italie de vives inquiétudes : elle montrait à Rome avec quelle facilité l'Angleterre aurait pu, en fermant à ses navires le Canal de Suez, couper court à ses ambitions en Ethiopie. Le 20 juillet 1936, le traité de Montreux rendait à la Turquie les clefs des Détroits, lui permettait de les ouvrir à sa voisine l'Union soviétique et de les fermer aux vaisseaux de l'Axe Rome-Berlin. Les portes de la Méditerranée se trouvaient à la discrétion de l'Angleterre ou de la Turquie.

Aussi, pour assurer ses communications avec son empire africain, le Gouvernement italien s'est-il efforcé de soustraire le canal de Suez au contrôle exclusif de la Grande-Bretagne en présentant un ensemble de revendications.

De son côté, l'Angleterre avait compris en 1915, puis en 1935, l'extrême vulnérabilité du canal de Suez. Elle s'en est assuré le pouvoir de défense par le protectorat, puis par les réserves au pacte Briand-Kellog et enfin par l'accord de 1936 avec l'Egypte, riposte aux ambitions impérialistes de l'Italie.

Elle a même envisagé, pour mieux assurer à toute éventualité ses communications avec l'Inde, de construire une route militaire de Caïffa au golfe Persique et une voie ferrée Goza-Akaba, doublée peut-être par un canal.

A. — L'ACCORD ANGLO-ITALIEN DE 1938 (1).

Pour l'Angleterre, la liberté du canal demeure un principe conforme à ses intérêts commerciaux et militaires. Après avoir pris, dans l'accord de 1936 avec l'Egypte les précautions indispensables en vue de se réserver la défense du canal contre les actes d'hostilité qui entraveraient le passage, elle pouvait, sans trop de risques, confirmer à l'Italie le principe consacré par la convention de 1888. L'accord conclu à Rome le 16 avril 1938 contient dans son annexe VIII une déclaration relative au Canal de Suez, par laquelle « le Gouvernement italien et le Gouvernement du Royaume-Uni confirment par les présentes leur intention de toujours respecter et observer les dispositions de la convention signée à Constantinople le 29 octobre 1888, qui garantit en tout temps et pour toutes les puissances le libre usage du Canal de Suez ». Le Gouvernement égyptien a pris note de cette déclaration et fait connaître qu'il s'y associait.

Cet instrument diplomatique appelle plusieurs réflexions. Tout d'abord, par cette déclaration, l'Egypte, devenue en 1936, un Etat indépendant et souverain, adhère à la convention de 1888 à laquelle elle n'avait pas été partie.

La confirmation anglo-italienne montre, d'autre part, que cette convention subsiste dans toutes ses dispositions et n'a pas été abrogée par le régime de la sécurité

(1) Voir le texte de l'accord dans la Revue de Droit International, 1^{er} semestre 1938, p. 533-542.

collective institué par le Pacte. L'accord anglo-italien, qui d'ailleurs n'est pas entré en vigueur, reconnaît implicitement aux navires de guerre des deux puissances signataires le droit de passage dans le Canal de Suez même en temps de guerre.

Toutefois l'annexe VIII se borne à confirmer la convention de Constantinople. Elle n'y ajoute rien et par suite ne donne pas aux parties plus de droits que l'acte de 1888. En conséquence, elle n'implique pas de la part de la Grande-Bretagne une renonciation au droit d'interdire éventuellement aux navires italiens l'entrée du canal, à titre de sanction de l'article 16 du Pacte. Si l'on admet que ce texte autorise les Etats membres de la S.D.N. à suspendre contre l'Etat agresseur les droits reconnus à son profit par des traités internationaux, la conclusion de l'accord anglo-italien n'a pas modifié ce mécanisme juridique. La menace reste donc suspendue sur la tête de l'Italie, d'autant plus sérieuse qu'elle n'a pas un caractère réciproque, puisque l'Angleterre occupe militairement le Canal de Suez.

La confirmation de la liberté du passage par l'accord du 16 avril 1938 ne suffisait donc pas à rassurer le Gouvernement italien. Pour mettre en valeur l'Ethiopie, ravitailler le corps d'occupation et les colons exportés de la mère-patrie, assurer les échanges réciproques entre la colonie et la métropole, l'Italie a cherché à obtenir la sécurité de la navigation dans le canal de Suez. Dans ce but elle a tenté de s'infiltrer dans la gestion de la Compagnie et de briser la prépondérance britannique par l'internationalisation de l'exploitation.

Une fois constitué l'axe Rome-Berlin, et son empire colonial reconnu par l'Angleterre, le Gouvernement de Rome s'estima assez fort pour présenter sur un ton agressif des revendications dirigées contre la France. Le 30 novembre 1938 se produisirent à la Chambre ita-

lienne, à Montecitorio des manifestations... spontanées. Le 26 mars 1939, M. Mussolini s'écriait, dans le discours de Rome : « Ces problèmes ont un nom: ils s'appellent Tunis, Djibouti, Canal de Suez ».

D'après l'interprétation du discours du Duce donnée par les « Relazioni internazionale », les prétentions italiennes sur le canal de Suez auraient un caractère purement économique. Telles qu'on peut les dégager des articles de presse plutôt que de déclarations officielles, volontairement vagues, elles visent les points suivants : représentation de l'Italie au Conseil d'administration de la Compagnie du Canal; abaissement des droits de transit; expropriation de la Compagnie concessionnaire et remplacement par une commission de contrôle internationale composée de délégués des puissances maritimes les plus directement intéressées.

B. — REVENDICATIONS D'UNE PARTICIPATION DANS LA GESTION DE LA COMPAGNIE DU CANAL.

La presse fasciste a fait observer que la conquête et l'occupation de l'Ethiopie ont considérablement augmenté la proportion des navires italiens dans le tonnage du canal de Suez. Avant la guerre, sur 100 navires qui traversaient le canal, 1 à peine était italien; depuis 1936, il passe 1 navire italien sur 5; sur 100 tonnes transitées, 13,4 sont italiennes.

Le pavillon italien se classe deuxième, après l'Angleterre, devant l'Allemagne, les Pays-Bas et la France. Il semble logique, concluent les journaux, d'accorder à l'Italie, en qualité d'important usager, une participation dans l'administration de l'entreprise.

D'autre part, les droits de navigation sont devenus, avec l'accroissement de son trafic, extrêmement onéreux pour l'Italie, pauvre en devises et en or, obligée d'acquitter les taxes en livres.

On peut observer que la Compagnie du Canal a constamment pratiqué une politique de tarifs assez modérée. Au tarif-or, ils sont inférieurs de 50 % au plafond fixé par le firman de 1856. Les droits par passager, particulièrement lourds sur les transports de troupes italiennes, sont, il est vrai, restés au taux de 10 fr. sur la base de l'or, et l'Italie en réclame la suppression. Mais le principe de l'égalité impose une charge aussi lourde à la Grande-Bretagne et à la France pour le passage des soldats britanniques, hindous, australiens, français ou indochinois.

L'augmentation considérable du tonnage italien, provoquée par la guerre d'Abyssinie, puis par l'occupation, ne s'est pas maintenue. En tonnage net, si le pourcentage a monté de 6,6 % en 1924, à 18,5 % en 1935 et à 20,2 % en 1936, il a fléchi à 16,1 % en 1937 et à 13,4 % en 1938.

La qualité d'usager ne confère d'ailleurs dans aucune législation le droit de contrôler l'exploitation d'une entreprise et de participer à ses bénéfices. Ces droits sont pour les actionnaires qui ont fourni le capital, assumé les risques de l'affaire à ses débuts — et ils étaient si gros que l'Angleterre ne voulait pas croire à son succès — la juste rémunération de leur apport. Or l'Italie, invitée par F. de Lesseps à apporter son épargne à la Compagnie « universelle » n'a souscrit que 2.719 actions, tandis que la France s'inscrivait pour 207.888 et le Khédive pour 176.602. Pour entrer au Conseil d'administration, l'Italie aurait un moyen simple: acheter des actions.

La répartition des sièges au Conseil n'a même jamais été mathématiquement proportionnelle à la participation financière d'un Etat, ou de ses nationaux dans la Compagnie du Canal. Dans l'Assemblée, les statuts limitent à 10 le maximum de voix; au Conseil, l'Angleterre, après avoir acheté le paquet d'actions du Khédive,

n'a obtenu que 10 sièges. Elle avait demandé, en 1883, une représentation proportionnelle à sa part financière; cette suggestion a été écartée.

Enfin la représentation dans le Conseil d'administration relève de la compétence de l'Assemblée des actionnaires et non de la diplomatie. Pourquoi l'Italie ne suit-elle pas la procédure qui a permis à la Hollande, puis, en 1938, à l'Egypte, d'entrer au Conseil de la Compagnie ?

C'est que l'Italie envisage la participation dans la gestion de l'affaire comme une étape préparatoire vers l'expropriation de la Compagnie et l'institution d'un régime d'exploitation internationale, voire même avec circulation gratuite. Cette revendication dépasse singulièrement une visée d'ordre économique.

C. — REVENDICATIONS DE L'INTERNATIONALISATION DE L'EXPLOITATION.

D'après la thèse de la presse fasciste, l'Italie qui est devenue la seconde cliente du Canal de Suez et a payé, en 1937, 175 millions de lires en droits de passage, est fondée à revendiquer la révision en sa faveur du statut du canal. La Grande-Bretagne, cliente principale, récupère en dividendes, comme actionnaire, une partie des bénéfices de l'entreprise et participe à sa gestion. Il importe de réparer l'injustice flagrante dont est victime l'Italie, en donnant à l'administration de l'affaire une forme internationale. Les actionnaires d'une Compagnie privée ont pour préoccupation essentielle d'accroître les bénéfices; ils maintiennent les tarifs à un taux trop élevé, qui augmente le prix des marchandises et ralentit le courant des échanges; ils réduisent les dépenses et négligent les travaux d'amélioration utiles au développement du trafic. Pour rendre au Canal de Suez sa fon-

tion de voie maritime internationale, il faut suivre une politique inverse ; comme cette attitude est incompatible avec la forme de société par actions, il y a lieu d'exproprier la Compagnie et de confier la gestion aux usagers.

L'Allemagne a soutenu la thèse fasciste dans un communiqué officieux du Deutsche Nachrichten Bureau en date du 20 décembre 1938 (2). Les revendications italiennes relatives à la réorganisation de la Compagnie du Canal de Suez sont conformes au point de vue des milieux de la marine marchande allemande. Une telle réorganisation est, en effet, dans l'intérêt d'une meilleure collaboration économique des nations. On fait remarquer que le commerce avec l'Extrême-Orient et avec l'Asie et l'Afrique est rendu terriblement plus coûteux par les frais de passage du Canal. Pour cette raison, de nombreux navires prennent déjà maintenant la route du Cap.

« Une institution comme celle du Canal de Suez ne devrait pas avoir pour tâche de faire de gros bénéfices, se chiffrant par centaines de millions par année, au détriment de la Communauté. Cette méthode ne correspond pas du tout aux idées économiques allemandes.

« On pense ici que le vrai gain commercial pour l'entreprise hasardeuse qu'était au début la construction du canal de Suez est déjà largement réalisé. Grâce aux dividendes et aux tantièmes payés depuis des dizaines d'années ».

Cette thèse est sans doute conforme aux conceptions économiques anti-capitalistes de l'Allemagne hitlérienne et de l'Italie fasciste, mais « les méthodes italiennes intérieures ne peuvent être transportées sur le plan international quand il s'agit des intérêts d'autres Etats

(2) Cité par Scherrer et Rosenberg, Suez et l'Italie, *Affaires étrangères*, juin 1939, p. 345.

de structure économique différente » (3). Les revendications italiennes rappellent singulièrement le thème des attaques jadis dirigées contre le monopole de la Compagnie par les milieux britanniques, et elles lui empruntent ses arguments.

On peut objecter que les droits de navigation, réduits à maintes reprises et inférieurs de moitié au maximum stipulé par les actes de concession, ne sont pas un obstacle au développement des échanges internationaux, puisque le trafic du Canal a augmenté de 80 % de 1912 à 1937. L'incidence des droits sur le prix des marchandises ne dépasse pas en moyenne 2 à 3 % de leur valeur.

La prétention de l'Italie se heurte surtout à un état de droit confirmé par des accords internationaux. Les droits de la Compagnie et le statut juridique du Canal de Suez ont été fixés par les firmans du Khédive et du Sultan, puis confirmés par la convention du 29 octobre 1888, elle-même maintenue par les traités de paix. L'Italie a apposé sa signature sur ces accords. Le statut du Canal ne saurait donc être modifié que par une convention internationale, et la Compagnie, titulaire d'une concession jusqu'en 1968, ne pourrait être dépouillée de ses droits sans recevoir une compensation dont le principe et le montant devraient être discutés et acceptés par ses représentants.

Les attaques de la presse italienne contre le régime privé de l'exploitation du Canal dissimulaient mal derrière une visée d'apparence économique, l'ambition de participer à la défense du canal et de s'installer en Égypte à côté de l'Angleterre. Elle en a fait l'aveu dans un article de la revue *Gerarchia* (4): « Outre la réforme du Conseil d'administration et la réduction substantielle

(3) Scherrer et Rosenberg, *loc. cit.*, p. 347.

(4) R. Bellotti, *Gerarchia*, février 1939. Cf. *Le Temps*, 3 mai 1939.

des tarifs de transit, il y a un troisième facteur, dont l'incidence nous atteint plus gravement. La défense du canal est vitale pour notre Empire, car pour nous, le canal de Suez n'est pas une simple voie de communication, c'est une véritable artère, dont la sécurité conditionne notre existence... La question de la défense du Canal doit être résolue d'une manière qui nous soit favorable, quand ce ne serait que pour nous permettre d'être sur place et de nous assurer qu'il n'existe pas d'ouvrages qui, sous un prétexte défensif, seraient en réalité dirigés contre nous ».

La prétention de l'Italie à l'internationalisation de la défense du Canal se heurterait vraisemblablement à l'opposition du Gouvernement britannique. L'Angleterre, on se le rappelle, n'a jamais consenti au fonctionnement d'un contrôle international de la défense du Canal de Suez. Elle a introduit une réserve à cet égard à la Conférence de Constantinople, puis dans la déclaration de 1904, puis au pacte Briand-Kellog. L'Italie a adhéré à cette réserve en signant la convention du 29 octobre 1888 et le pacte de Paris de 1928, en acceptant l'accord franco-britannique de 1904. L'accord anglo-égyptien de 1936, accepté également par l'Italie a consolidé la position de la Grande-Bretagne au Canal de Suez en lui donnant le consentement formel de l'Égypte.

D. — L'ÉGYPTE INDÉPENDANTE ET LE CANAL DE SUEZ.

En présentant ses revendications, l'Italie paraît avoir fait bon marché, non seulement des droits de la Compagnie du Canal, mais des droits de l'Égypte. L'indépendance de l'Égypte est un facteur nouveau du problème du canal, et la situation de droit n'est plus du tout la même qu'à l'époque où les adversaires anglais du Canal pouvaient s'appuyer sur l'absence de souveraineté de l'Égypte. Le traité anglo-égyptien de 1936 a

fait de l'Egypte un Etat souverain et indépendant. Elle devrait donc être appelée à toute conférence internationale réunie pour étudier la revision du statut du Canal de Suez. La presse égyptienne n'a pas manqué de rappeler, en termes fort mesurés, que « l'Egypte est la véritable maîtresse du Canal », que « la protection militaire du canal, sa défense, son sort, tout cela est du ressort exclusif de l'Egypte » (5) et de déclarer « arbitraire qu'un Etat prétende modifier le caractère du canal et son mode de gestion, méconnaissant ainsi les droits et les intérêts de l'Egypte » (6).

Il est peu probable que le Gouvernement de l'Egypte accepte de laisser l'Italie s'infiltrer dans la gestion de la Compagnie du Canal avec l'intention d'exproprier une entreprise dont la prospérité profite au Trésor et à l'économie du pays, qui doit lui revenir à l'expiration de la concession; il est encore plus douteux qu'il admette l'installation aux bords du Canal des troupes d'une puissance dont la présence en Lybie et en Ethiopie n'est pas sans lui causer de vives inquiétudes, qui expliquent le rapprochement de l'Egypte et de la Grande-Bretagne.

Il est permis de prévoir, au contraire, que l'Egypte s'efforcera d'obtenir de la Grande-Bretagne, aux côtés de laquelle elle s'est loyalement rangée dans la guerre, la participation dans la gestion et dans les bénéfices de l'affaire que la politique néfaste d'Ismaïl Pacha lui a fait perdre, et que peut légitimement revendiquer l'Etat souverain territorial, principal intéressé au développement d'une circulation maritime paisible dans le Canal de Suez.

(5) El Moukattam, 18 novembre 1938.

(6) Felah, décembre 1938, articles cités par M. Pernot. Le Canal de Suez, l'Esprit international, 1^{er} juin 1939, p. 381.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Au point de vue géographique, les deux portes orientales de la Méditerranée présentent des caractères différents. Les Détroits forment une voie maritime naturelle ; le Canal de Suez est l'œuvre de l'homme ; le Bosphore et les Dardanelles unissent la Méditerranée à la Mer Noire, c'est-à-dire aux régions riveraines et aux contrées desservies par les fleuves qui s'y jettent ; le percement de l'isthme de Suez a relié le bassin méditerranéen à tout l'Orient.

Ces traits différents expliquent l'absence d'uniformité du statut juridique de ces deux voies.

Avant le traité de Küçük-Kaynarci du 21 juillet 1774, la Mer Noire était un lac turc et la Sublime Porte, souveraine des Détroits, les ouvrait ou les fermait à son gré aux navires, même marchands, des autres nations. Des traités séparés ont donné l'accès des Détroits aux navires de commerce de certaines puissances, puis le traité d'Andrinople du 14 septembre 1829, aux bateaux marchands de toutes les puissances avec lesquelles la Turquie est en paix. Le traité de Paris du 30 mars 1856 confirme la liberté du passage à la marine marchande de tous les pays.

Ce principe est donc acquis au moment où le Khédive Saïd-Pacha accorde à F. de Lesseps la concession de l'entreprise du Canal de Suez. Aussi les firmans du 30 novembre 1854 et du 5 janvier 1856 reconnaissent-ils la

liberté de la circulation dans le Canal de Suez, en tout temps, aux bateaux de commerce de tous les pays. La Convention de Constantinople du 29 octobre 1888 donne à cette règle une consécration internationale.

Pour les bâtiments de guerre, le régime du Canal de Suez est beaucoup plus libéral que le statut des Détroits. Après discussion sur l'interprétation des firmans, la convention du 29 octobre 1888 a reconnu le droit de passage même aux navires belligérants, sous réserve qu'ils s'abstiennent d'actes d'hostilité et ne séjournent pas dans le Canal.

Le régime de la circulation des bâtiments de guerre dans le Bosphore et les Dardanelles a beaucoup varié. La règle de l'interdiction est maintenue par les traités de Küçük-Kaynarci et d'Andrinople. La convention des Détroits, conclue à Londres le 13 juillet 1841, le traité de Paris du 30 mars 1856 et le traité de Londres du 13 mars 1871 continuent de l'affirmer et se bornent à réserver au Sultan le droit d'autoriser le passage aux bâtiments légers employés au service des légations, puis (traité de 1871) « d'ouvrir les Détroits en temps de paix aux bâtiments de guerre des puissances amies et alliées dans le cas où la Sublime Porte le jugerait nécessaire pour sauvegarder l'exécution des stipulations du traité de Paris ».

Au contraire, conformément à l'un des points exposés par le Président Wilson dans son message du 8 janvier 1918 au Congrès, le Traité de Sèvres du 10 août 1920, puis le Traité de Lausanne du 24 juillet 1923, ont admis le principe de la liberté de passage dans les Détroits, en temps de guerre comme en temps de paix, pour les navires de guerre étrangers, sous quelques réserves de nombre et de durée de séjour.

Sous la première réserve, le statut juridique international du Bosphore et des Dardanelles, depuis la signa-

ture du Traité de Lausanne, s'était sensiblement rapproché de celui du Canal de Suez : liberté entière du passage en tout temps de tous navires de commerce ou de guerre. Toutefois, la Turquie en guerre pouvait interdire le passage des Détroits aux navires d'une Puissance ennemie.

Les accords de Montreux du 20 juillet 1936 ont rompu cette analogie de statut. Ils reconnaissent à la Turquie le droit de remilitariser les Détroits, et restreignent sensiblement le droit de passage des navires de guerre.

En temps de paix les bâtiments de guerre des autres Puissances sont libres de passer par les Détroits, mais de jour seulement et après un préavis de quinze jours réduit à huit jours pour les Etats riverains de la Mer Noire. Le passage est limité à neuf unités et à 15.000 tonnes de tonnage global maximum de toutes les forces étrangères en cours de transit. Les puissances non riveraines n'ont pas le droit de faire pénétrer leurs bâtiments de ligne et leurs sous-marins ; les Puissances riveraines de la Mer Noire doivent faire passer leurs vaisseaux de ligne un à un et sous escorte et leurs sous-marins acquis hors de la Mer Noire sont seuls autorisés à regagner leur base. Enfin le séjour des navires des Etats non riverains est limité à une durée de 21 jours et à un tonnage global maximum.

En temps de guerre, au cas où la Turquie n'est pas belligérante, le statut de Montreux est encore plus restrictif, l'article 19 de la Convention interdit le passage à travers les Détroits aux bâtiments de guerre de toute Puissance belligérante, sauf sous deux réserves : s'ils sont envoyés en vertu d'une décision du Conseil de la S.D.N. ; à défaut d'unanimité dans le Conseil, en vertu d'un traité d'assistance mutuelle engageant la Turquie et conclu dans le cadre du Pacte de la S.D.N.

Si la Turquie est elle-même belligérante, l'article 20 laisse à son entière discrétion le passage des bâtiments de guerre.

Dans le cas où elle s'estimerait menacée d'un danger de guerre imminent, l'acte de Montreux l'autorise à fermer les Détroits, mais sous le contrôle *a posteriori* du Conseil de la S.D.N. statuant à la majorité des deux tiers et des signataires de la Convention décidant à la majorité (article 21).

La Convention de Montreux réserve au Gouvernement turc le droit d'indiquer les itinéraires de passage des aéronefs, en dehors des zones militarisées interdites.

Sur le plan de la navigation maritime, le statut des Détroits est donc beaucoup moins libéral que celui du Canal de Suez, pour le passage des navires de guerre. Le droit de passage inoffensif de ces bâtiments, qui est le droit commun des voies maritimes — sauf dénonciation, par l'Allemagne, en 1931, pour le Canal de Kiel — a fait place, depuis l'accord de Montreux, au régime de la liberté réglementée des Détroits.

La différence de traitement consacrée par cet accord entre les Etats riverains et les Etats non riverains, peut s'expliquer par la position géographique particulière des Détroits. Le percement de l'isthme de Suez a opéré une jonction maritime entre les continents ; le Canal de Suez est emprunté par des navires qui relient l'Europe et l'Asie méditerranéenne à l'Afrique orientale, à l'Asie et à l'Océanie. Au point de vue politique et stratégique, il est la voie des Puissances occidentales vers leurs empires coloniaux d'Extrême-Orient. La valeur économique et politique des Détroits est plus limitée ; ils relient la Méditerranée à une mer plutôt fermée. Les Puissances riveraines de la Mer Noire ont donc un intérêt plus spécial à assurer la liberté de leurs débouchés dans la Médi-

terrannée, et à interdire aux autres Puissances avec lesquelles elles seraient en guerre l'accès de leur mer intérieure.

L'acte de Montreux qui limite l'accès des navires de guerre en temps de paix, l'interdit en principe en cas de guerre, le laisse à la discrétion de la Turquie belligérante, confère à l'Etat souverain des deux rives du Bosphore et des Dardanelles une sécurité que les actes antérieurs avaient cherchée dans la garantie internationale des Puissances signataires. Mais ces dispositions de l'accord 1936, qui accordent aux Etats riverains de la Mer Noire un régime préférentiel et reconnaissent à la Turquie belligérante le droit de fermer les Détroits, ont restreint singulièrement le caractère international de cette voie maritime naturelle dans l'intérêt de la Turquie. Le contraste est frappant avec le Canal de Suez, où les droits de la Puissance territoriale, l'Egypte, et de la Grande-Bretagne, sa protectrice, aujourd'hui son alliée, se limitent à la défense du Canal, sans qu'elles puissent en interdire l'accès à une Puissance ennemie.

Le régime des Détroits et celui du Canal de Suez résultent de conventions internationales, qui font du statut du passage un principe général du droit des gens, applicables aux Etats mêmes non signataires et indépendant de la durée de la concession du Canal et de l'accord de Montreux. D'autre part, l'acte de 1936 a supprimé la Commission des Détroits et transféré ses pouvoirs, du reste bien réduits, par le Traité de Lausanne, au Gouvernement turc, malgré l'opposition de la délégation britannique. A Suez, le Gouvernement anglais s'est toujours montré hostile à la création d'une commission internationale et a suspendu en 1904 la réunion annuelle des agents des Puissances, modeste tentative d'organisation internationale du Canal. La Convention de Constantinople du 29 octobre 1888 n'avait pas sanction-

né de la garantie des Puissances signataires, la liberté du passage.

Sur ce point, l'accord de Montreux qui fait disparaître la garantie, a rapproché le régime des Détroits de celui du Canal de Suez. Enfin le transfert à la Grande-Bretagne des droits du Sultan, accepté par les Etats signataires des traités de paix, puis le traité anglo-égyptien, auquel les Puissances ont donné leur assentiment, ont conféré à l'Angleterre protectrice, puis alliée de l'Egypte, une situation prépondérante au Canal de Suez, qui tend en fait à lui laisser les mains libres et à la dégager de la timide procédure internationale de contrôle aménagée par la Convention de 1888.

Conclus postérieurement à la fondation de la Société des Nations, les accords de Montreux, comme le traité de Lausanne, s'insèrent dans le mécanisme du Pacte de la S.D.N. Les articles 20 et 21 réservent les cas de décision du Conseil, de Pacte d'assistance mutuelle et prévoient un contrôle du Conseil sur la fermeture des Détroits, décidée sous la menace de guerre imminente.

Le statut du Canal de Suez, établi en 1888, a été confirmé par les Traités de paix qui ont mis fin à la guerre de 1914-1918. On s'est demandé s'il pouvait se concilier avec le régime de la sécurité collective institué par le pacte de la S.D.N., et s'il permettait de fermer le Canal de Suez, à titre de sanction, à une Puissance en rupture de Pacte. Nous avons longuement exposé la controverse et conclu que le Pacte n'avait pas abrogé le régime de la neutralisation du Canal, en cas de guerre licite, mais que les sanctions constituaient une mesure de police internationale, destinée à prévenir ou à faire cesser une guerre illicite et, par suite, l'emportaient sur les droits reconnus aux membres de la communauté internationale par une convention même unilatérale.

Le Canal de Suez aurait donc pu valablement être

fermé, à titre de sanction économique et militaire, à l'Italie, Etat membre de la S.D.N., déclaré en rupture de Pacte par les décisions du Conseil et de l'Assemblée. Une difficulté se présentait cependant du fait que l'Egypte n'était pas membre de la S.D.N. Certains auteurs ont vu dans cette situation un obstacle à l'application d'une mesure licite au fond. Il semble douteux que l'Angleterre eût le droit de prendre cette mesure en qualité de Puissance protectrice. Sans discuter au fond cette question, il importe de remarquer que le protectorat britannique ne reposait pas sur le consentement de la Puissance protégée et que l'Egypte, en 1935, prétendait jouir de l'indépendance proclamée par la déclaration britannique du 22 février 1922, tout en écartant les réserves auxquelles il l'avait subordonnée. Il semble, d'autre part, difficile d'admettre qu'un Etat non membre de la S.D.N. aurait pu en son nom participer à une mesure de sanction à laquelle il n'était pas juridiquement obligé comme membre de la Société. Le Gouvernement italien n'aurait-il pas été justifié à contester la licéité de cette attitude qui, en tout cas, risquait d'entraîner l'Egypte dans un grave conflit ? L'objection juridique disparaît toutefois, si l'on considère la S.D.N. comme un organisme universel de la communauté internationale, dont l'existence repose moins sur une convention conclue entre des Etats plus ou moins nombreux que sur la nécessité de maintenir dans le monde la stabilité de l'ordre juridique.

Après avoir dégagé les traits du statut des Détroits et du Canal de Suez au point de vue du droit international public, il nous reste à rappeler un caractère particulier au régime du Canal de Suez.

Le Canal de Suez a été creusé dans l'isthme. Une compagnie privée a reçu du Khédive une concession en vue d'exécuter les travaux et d'exploiter le Canal ; elle jouit d'un monopole et perçoit des droits de navigation

sur les usagers. Cette situation juridique particulière, bien qu'elle ressortisse du droit privé, a soulevé, nous l'avons vu, des difficultés d'ordre international. Par la force des choses, la Compagnie du Canal de Suez a été amenée à prendre des décisions de caractère politique, qui ont dressé ses dirigeants face à face avec les gouvernements de certaines Puissances. L'Italie, reprenant une attitude ancienne de la Grande-Bretagne, demande la réduction des tarifs, voire la gratuité du passage ; elle réclame une place dans la gestion de l'affaire et essaie de substituer à l'exploitation privée un mode international d'administration.

En résumé, l'histoire du Canal de Suez est celle de l'élimination de la suzeraineté de la Porte sur l'Égypte. La Grande-Bretagne a pris sa place et, après l'avoir affirmée par le protectorat et les traités de paix, elle a su la garder dans l'Égypte indépendante et souveraine de 1936. Mais la Turquie a conservé les rives du Bosphore et des Dardanelles et a reconquis sa place parmi les grandes nations. A Lausanne, elle a effacé les conséquences de son intervention dans la Grande Guerre. A Montreux, elle a gagné le droit de fermer les Détroits. Cette résurrection sera-t-elle un jour celle de l'Égypte ? La verra-t-on, après l'expiration de la concession du Canal et des vingt ans d'occupation anglaise, devenir à son tour maîtresse du nouveau Bosphore ?

Vu, le Doyen :

RIPERT.

Vu, le Président de la Thèse :

Georges SCELLE.

Vu et permis d'imprimer,

Le Recteur :

ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

PREMIÈRE PARTIE

OUVRAGES GÉNÉRAUX ET SPÉCIAUX

- ABRAVAYA (J.). — La Conférence de Montreux et le régime des Détroits. — Thèse, Paris 1937.
- ALNEAU. — La Turquie et la guerre. — Paris 1915.
- BASDEVANT. — La guerre de 1939. — *Cours de Doctorat, année scolaire 1939-1940.*
- BOURGEOIS (Emile). — La question des Détroits dans l'Histoire du XIX^e siècle. *Cours de onze leçons professé au Centre Européen de la Dotation Carnegie.* — Paris 1932. Imprimé comme manuscrit.
- BUSTAMANTE Y SIRVEN (Antonio Sanchez de). — Traduit par Paul GOULÉ. La mer territoriale. — Paris 1930.
- CEMIL (M.). — Lozan. — Istanbul 1933 (2 vol. en langue turque).
- CHOUBLIER. — La Question d'Orient depuis le traité de Berlin. — Paris 1897.
- CLERGET (Marcel). — La Turquie. Passé et Présent. — Paris 1939.
- DÉMÉTRIUS CANTEMIR (prince de Moldavie). — Traduit en français par de la JONCQUIÈRE. Histoire de l'Empire Ottoman. — Paris 1743.
- DASCOVICI (N.). — La question du Bosphore et des Dardanelles. — Genève 1915.

- DIAULT. — La Question d'Orient depuis ses origines jusqu'à nos jours. — Paris 1898.
- DJEVDET. — Histoire de Turquie. — Istanbul 1891 (en langue turque).
- DJUVARA (T.G.). — Cent projets de partage de la Turquie. — Paris 1914.
- DUBOSCQ (André). — L'Orient méditerranéen. Impressions et essais sur quelques éléments du problème actuel. — Paris 1917.
- ESPERET (J. B.). — La condition internationale des Détroits du Bosphore et des Dardanelles envisagée au point de vue des droits et devoirs des neutres dans les guerres maritimes. — Thèse, Toulouse 1907.
- FUAD (Ali). — La question des Détroits. Ses origines, son évolution, sa solution à la Conférence de Lausanne. — Thèse, Paris 1928.
- GIDEL (Gilbert). — Le Droit International Public de la Mer, 3 vol. Paris 1932-34.
- GIDEL (Gilbert). — Le problème des Détroits. *Cours professé à l'Institut des Hautes Etudes Internationales*, année scolaire 1936-37.
- GORIAINOFF. — Le Bosphore et les Dardanelles. — Paris 1910.
- GUIZOT (M.). — Mémoires pour servir à l'Histoire de mon temps. — Paris 1867-1874, 8 vol.
- HAMMER (J. de). — Traduit par J.J. HELLERT. Histoire de l'Empire Ottoman depuis son origine jusqu'à nos jours. — Paris 1835-43.
- HARCOURT (Comte B. d'). — Les quatre ministères de M. DROUYN DE LHUYS. — Paris 1882.
- HILL (Charles E.). — Le régime international des Détroits maritimes. — Paris 1934.
- IORGA (Nicolas). — Histoire des Etats Balkaniques à l'époque moderne. — Bucarest 1914.
- KABBARA (Samy). — Le régime des Détroits avant et depuis le traité de Lausanne. — Lyon 1929.

- KASSIMOFF (Kassim). — La Russie et les Détroits (Étude d'histoire diplomatique et de droit des gens). — Thèse, Paris 1926.
- LAMOUCHE. — Histoire de la Turquie. — Paris 1934.
- LOZÉ. — Situation internationale du Bosphore et des Dardanelles. — Thèse, Paris 1908.
- MACEY (Paul). — Statut international des Détroits (Dardanelles, Bosphore, Mer Noire). — Paris 1912.
- MANDELSTAM. — Le sort de l'Empire Ottoman. — Lausanne 1917.
- MANDALSTAM (André N.). — La politique russe d'accès à la Méditerranée au XX^e siècle. — Paris 1935.
- MILEFF (Milu). — La Bulgarie et les Détroits. Essai d'histoire diplomatique. — Thèse, Paris 1927.
- MISCHEF. — La Mer Noire et les Détroits de Constantinople. Essai d'histoire diplomatique. — Thèse, Paris 1899.
- MONROË (Elisabeth). — Les enjeux politiques en Méditerranée. Traduit par Bernard VERNIER. — Paris 1939.
- PHILIPSON (Coleman) and BUXTON (Noel). — The question of the Bosphorus and Dardanelles. — London 1917.
- PICHON (Jean). — Le partage du Proche Orient. — Paris 1938.
- PINON (René). — L'Europe et l'Empire Ottoman, les aspects actuels de la Question d'Orient. — Paris 1908.
- PINON (René). — L'Europe et l'Empire Ottoman. La Mer noire et la Question des Détroits. — Paris 1917.
- RENOUVIN (Pierre). — Histoire diplomatique. *Cours professé au Centre Européen de la Dotation Carnegie*, année scolaire 1938-39.
- SAZONOV. — Les années fatales. Souvenirs 1910-1916. — Paris 1927.
- SCELLE (Georges). — Théorie juridique de la révision des traités. — Paris 1936.
- SOREL (Albert). — La Question d'Orient au XVIII^e siècle. — Paris 1878.

- TAHSIN (H.). — Le pacte tripartite anglo-franco-turc. — Paris 1940.
- THUREAU-DANGIN. — Histoire de la Monarchie de juillet, 7 vol.
- TIBAL (André). — La Méditerranée depuis la Conférence de la paix. *Cours professé à la chaire Carnegie en 1936-37.*
- VAMBÉRY (A.). — La Turquie. — Paris 1898.
- VANDAL (Albert). — Une ambassade Française en Orient sous Louis XV. La Mission du marquis de VILLENEUVE. — 2^e Ed., Paris 1887.

REVUES ET ARTICLES

- ANCEL (J.). — La base géographique de la question des Détroits (*Monde slave*, février 1928).
- BERKOL (F. N.). — L'évolution de l'Entente Balkanique (*Revue Générale de Droit International Public*, juillet-août 1939).
- BILSEL (Cemil). — La vie internationale de la Turquie (extrait de *La Vie Juridique des Peuples*. Bibliothèque de droit contemporain, sous la direction de H. LÉVY-ULLMANN et B. MIRKINE-GUETZEVITCH).
- BILSEL (Cemil). — Dünya Baris Buhranında Bogazlar (Extrait de la *Revue de la Faculté de Droit de l'Université d'Istanbul*, 1939).
- BLONDEL (André). — La Conférence de Montreux et le nouveau régime des Détroits (*Revue de Droit Maritime Comparé*, janvier-juin 1937, juillet-décembre 1937).
- CALEB (A.). — Etude sur le Bosphore et les Dardanelles (*Bulletin de Législation Comparée*, 1913-14).
- COLLIARD (Claude-A.). — La Convention de Montreux. Nouvelle solution du problème des Détroits. (*Revue de Droit International*, juillet-août-septembre 1936).
- DAVAZ (Suad). — Le nouveau statut des Détroits (*L'Esprit International*, 1^{er} janvier 1937).
- FENWICK (C.G.). — The new status of the Dardanelles (*The American Journal of International Law*, October 1936).

- GOUNAUD (Louis). — La sécurité dans les Balkans et les Dardanelles (*L'Europe Centrale*, 2 mai 1936).
- GUERRA (J.G.). — Les eaux territoriales dans les Détroits, spécialement dans les Détroits peu larges (*Revue de Droit International Public*, mai-août 1924).
- HOWARD (Harry). — The straits after the Montreux Conference (*Foreign Affairs*, October 1936).
- JENKS (C. Wilfred). — The Montreux Conference and the law of peaceful change (*The New Commonwealth Quarterly*, September 1936).
- KIRKWOOD (Kenneth. P.). — The Black Sea and the straits (*Foreign Affairs. A Journal of International Understanding*, January 1927).
- MAMOPOULOS (Pierre). — La Question des Détroits (*Les Balkans*, septembre 1936).
- MOUSSET (Albert). — Montreux et la Question des Détroits (*L'Europe Nouvelle*, 27 juin 1936).
- MOUSSET (Albert). — La dernière phase de la Conférence de Montreux (*L'Europe Nouvelle*, 18 juillet 1936).
- PERNOT (Maurice). — Le problème de la Méditerranée (*L'Esprit International*, janvier 1937).
- PERNOT (Maurice). — La Mer Noire. (*L'Europe Nouvelle*, 28 octobre 1939).
- PERNOT (Maurice). — Le Problème des Détroits et la politique française (*La Paix par le Droit*, juillet 1936).
- PERTINAX. — Les traités anglo-franco-turcs. (*L'Europe Nouvelle*, 21 octobre 1939).
- PERTINAX. — Le traité d'Ankara et la réaction de l'Allemagne. (*L'Europe Nouvelle*, 28 octobre 1939).
- PINON (René). — La Mer Noire et la Question des Détroits. (*Revue des Deux Mondes*, septembre-octobre 1905).
- PINON (René). — L'évolution de la Question des Détroits (*L'Esprit International*, 1^{er} avril 1928).

- PINON (René). — Le traité anglo-franco-turc (*Correspondance d'Orient*, novembre 1939).
- RENOUVIN (Pierre). — La question des Détroits, le Problème (*Revue de Droit International*, avril-mai-juin 1930).
- RENOUVIN (Pierre). — Constantinople et les Détroits (*Revue de Droit International*, octobre-novembre-décembre 1930).
- ROCHE (Maurice). — Evolution de la Question des Détroits : Bosphore et Dardanelles (*Revue des Sciences Politiques*, juillet-août-septembre 1933).
- ROLIN-JAEQUEMYNS (G.). — Le Droit International et la Question d'Orient (extrait de la *Revue de Droit International et de Législation Comparée*, 1876).
- ROUGIER (A.). — La Question des Détroits et la Convention de Lausanne (*Revue générale de Droit International Public*, septembre-octobre 1924).
- SOKOLNICK (M.). — Le testament de Pierre le Grand (*Revue des Sciences Politiques*, janvier-février 1912).
- TARDY (Maurice). — La nouvelle Convention des Détroits (*Revue de France*, 15 septembre 1936).
- VISSCHER (Fernand de). — Le régime nouveau des Détroits (*Revue de Droit International et de Législation Comparée*, 1923, 2^e partie, 1924).
- VISSCHER (Fernand de). — La nouvelle Convention des Détroits (*Revue de Droit International et de la Législation Comparée*, 1936, n° 4).
- WOODS (H. Charles). — The Dardanelles in History, Retrospect and fact (*The Fortnightly Review*, June 1, 1928).
La Tribune des Nations (Divers articles parus dans cet hebdomadaire).

RECUEILS, DOCUMENTS ET CONFÉRENCES

- Actes de la Conférence de Montreux concernant le régime des Détroits (22 juin-20 juillet 1936). Compte-rendu des séances plénières et procès-verbal des débats du Comité technique. Paris, Pedone 1936. — (Livre Rouge).

Actes signés à Lausanne le 30 janvier et le 24 juillet 1923, Paris 1923.

ATATÜRK (Kemal). — Nutuk. Istanbul 1938 (en langue turque).
Convention concernant le régime des Détroits, signé à Montreux le 20 juillet 1936. — Paris, Pédone 1936.

DE CLERCQ. — Recueil des traités conclus par la France. — Paris 1864-1895, 19 vol.

DE TESTA. — Recueil des traités de la Porte ottomane avec les Puissances étrangères, depuis 1536, volume I-VIII, Paris 1865-1896.

Documents diplomatiques secrets russes, 1914-1917 : d'après les Archives du ministère des Affaires étrangères à Pétrograd. Traduit du russe par J. POLONSKY. — Paris 1928.

La Documentation Internationale. Documents secrets de l'ancien ministère des affaires étrangères de Russie. 2 vol. — Paris 1930-32.

La guerre d'Orient en 1877-1878. Etude stratégique et tactique des opérations des armées russes et turques en Europe, en Asie et sur les côtes de la Mer Noire, par un Tacticien. Ouvrage rédigé sur les documents officiels publiés par le Gouvernement russe et le Gouvernement ottoman, 4 vol. Paris 1879-1885.

LE FUR et CHKLAVER. — Recueil des textes de Droit International Public. — Paris, Dalloz 1934.

MARTENS (Georg-Frederich von). — Recueil des traités d'alliance, de paix, de trêve, de neutralité, etc.. (depuis 1761 jusqu'à présent), 2^e éd. I-VIII, 1761-1808. Goettingue 1817-1835.

MECMUAI MUAHEDAT (Recueil des traités ottomans, en langue turque), 5 vol., Constantinople.

Ministère des Affaires étrangères de France. — Documents diplomatiques relatifs à la conférence de Lausanne, 2 vol., Paris 1923.

NORADOUNGHIAN (Gabriel). — Recueil d'actes internationaux de l'Empire ottoman, 4 vol., Paris 1897-1900-1902-1903.

Rapport annuel sur le mouvement des navires à travers les Détroits et des aéronefs (civils) entre la Méditerranée et la Mer Noire, 1^{re} année, Ankara, Basvekâlet 1938.

TARİH. — Traité d'histoire publié par la Société Turque d'Histoire, en langue turque, 4 vol., Istanbul, 1931-1932.

Universite Konferanslari : Bogazlar ve yeni Türk Tesebbüsü, par Cemil Bilsel. Istanbul 1937.

DEUXIÈME PARTIE

OUVRAGES GÉNÉRAUX ET SPÉCIAUX

AMBROSINI. — La situazione internazionale dell' Egitto, Firenze 1937.

ARGENSON (Marquis d'). — Journal et Mémoires, publiés par E.J.B. Rathery, 9 vol., Paris 1859-1867.

BENNO. — La situation internationale du Canal de Suez. — Thèse, Lyon 1929.

Charles ROUX (J.). — L'isthme et le Canal de Suez. Historique et état actuel, 2 vol., Paris 1901.

— Le projet français de conquête de l'Égypte sous le régime de Louis XIV.

— Mémoires de l'Institut d'Égypte, tome IV, Le Caire 1929.

DAVIES (Lord). — Nearing the Abyss. The Lesson of Ethiopia. London 1936.

— Le problème du XX^e siècle. — Londres 1931.

DUPUIS (Charles). — Cours de Droit des gens professé à l'Ecole libre des Sciences Politiques.

— Liberté des voies de communication. Relations internationales. — Paris 1926.

FAUCHILLE (F.). — Traité de Droit international public, Tome 1^{er}, 2^e Partie, 1925.

FOURNIER DE FLAIX. — L'indépendance de l'Égypte et le régime international du Canal de Suez. — Paris 1889.

- L'REYCINET (de). — La question d'Egypte.
- GIDEL (G.). — Le droit international public de la mer, 3 vol., Paris 1932-1934.
- GUIBAL (R.). — Peut-on fermer le Canal de Suez? — Paris 1937.
- HALLBERG (Ch.-W.). — The Suez Canal, its history and diplomatic importance. Columbia University. — New-York 1931.
- HOADLAM-MORLEY (Sir James). — Studies in diplomatic history. London 1930.
- HOSNY. — Le Canal de Suez et la politique égyptienne. — Montpellier 1923.
- HUSSEIN (I. Saleh). — Etudes juridiques du problème de l'Egypte. — Paris 1931.
- JULIEN (R. Ch.). — Le trafic du Canal de Suez, 1933, thèse.
- LAJARD DE PUYJALON. — L'influence des Saint-Simoniens sur la réalisation du Canal de Suez et des chemins de fer. — Thèse, Paris 1926.
- LE FUR. — Traité de Droit international Public. — Paris 1939.
- MAX-BAHON. — Le libre usage du Canal de Suez et sa neutralité. — Paris 1936.
- MICARD. — Le canal de Suez et le génie français, 1930.
- MONROË (Elisabeth). — Les enjeux politiques en Méditerranée, traduit par Bernard VERNIER. — Paris 1939.
- MOUSSA (Ahmed). — Essai sur le canal de Suez, Droit et Politique. — Paris 1930.
- POLITIS (N.). — La neutralité et la paix. — Paris 1933.
- RAY (Jean). — Commentaire du Pacte de la Société des Nations. — Paris 1930.
- RENOUVIN. — Les problèmes méditerranéens. *Cours professé à l'Ecole libre des Sciences politiques*, 1938-1939.
- ROSSIGNOL. — Le Canal de Suez. Etude historique, juridique et politique. — Paris 1898.
- ROUSSEAU (Ch.). — La compétence de la Société des Nations. — Paris 1927.

- SAINT-VICTOR (G. de). — Le Canal de Suez. — Paris 1934.
- SCELLE (G.). — Le Pacte des Nations et sa liaison avec le traité de paix. — Paris 1919.
- La morale des traités de paix. — Paris 1920.
- Précis de Droit des gens. — Paris 1932.
- Règles générales du Droit de la paix. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 1933, tome 46.
- Théorie et pratique de la fonction exécutive en Droit international, *même Recueil*, 1936, tome 55.
- TIBAL (A.). — La Méditerranée depuis la Conférence de la Paix, *Cours professé à la chaire Carnegie*, 1936-1937.
- VOISIN-BEY. — Le Canal de Suez, 7 vol. — Paris 1902-1906.
- WHITTON (J.). — La neutralité et la Société des Nations. *Recueil des Cours de l'Académie de La Haye*, 1927, tome 17.
- WILSON (Col. Sir. A.T.). — The Suez Canal. Its past, present and future. — Oxford 1933.
- YEGHEN. — Le Canal de Suez et la réglementation internationale des canaux interocéaniques. — Dijon 1929.

REVUES ET ARTICLES

- ASSER. — Le Canal de Suez et la Convention de Constantinople, *Revue générale de Droit international public*, 1888.
- BERACHA SAMMY. — L'Egypte et les visées italiennes : Suez, route impériale. *L'Europe nouvelle*, 24 décembre 1938.
- BERTRAND (R.). — L'article 16 du Pacte de la S.D.N. et le conflit italo-abyssin, *Revue de l'Ecole libre des Sciences politiques*, août-septembre 1936.
- BOURDON. — Note sur l'isthme de Suez. *Revue Biblique*, avril 1923.
- BUELL (R. Leslie). — Le Canal de Suez et les sanctions de la S.D.N., *Rev. génér. de Droit internat. public*, janvier-février 1936, traduit. Cecile C. Schlegel, extrait des *Geneva Special Studies*, vol. VI, N° 3, 1935.

- BYTHICOZ. — Peut-on fermer le Canal de Suez ? — *Gazette de Lausanne*, 18 mai 1936.
- CARL-HERMANN ZEIT. — Les sanctions et le Canal de Suez. — *Berliner-Boersen Zeitung*, 12 octobre 1935 (voir la traduction dans la *Revue de Droit International* 1936, n° 1, p. 363-369).
- Daily Mirror*. — Déclaration de M. Mussolini, 23 août 1935.
- Débats (Journal des)*, numéro des 4 août et 25 décembre 1935 ; 2 janvier 1936.
- GENTIZON. — Autour de Suez. — *Le Temps*, 16 août 1935.
- HOPKINS. — The Suez canal in time of war, *Foreign Affairs*, octobre 1935.
- International Status of the Suez Canal (The). — *Bulletin of international News*. — Londres, 7 août 1935.
- JULIEN (Raymond-Ch.). — Le trafic du Canal de Suez. Conjoncture économique et prévisions. — Paris 1933.
- LE FUR. — Le canal de Suez, *Revue de Documentation internationale*, septembre 1936.
- LE GOFF. — Le statut aérien du Canal de Suez, d'après le traité anglo-égyptien du 26 août 1936. *Revue génér. de Droit int. public*, mars-avril 1939.
- MOYE. — Le problème de Suez. — *Le Petit Méridional*, septembre 1935.
- PERNOT (M.). — Le Canal de Suez et les relations internationales. *L'Esprit international*, juillet 1939.
- RAMBAUD (A.). — L'isthme et le Canal de Suez, *Revue des Deux Mondes*, 1904, I.
- RATHBONNE (W.). — Great Britain and the Suez Canal, *The Fortnightly Review*, 1882, II, p. 275.
- ROUSSEAU (Ch.). — De la compatibilité des normes juridiques contradictoires dans l'ordre international. *Revue générale de Droit International Public*, 1932.
- Peut-on fermer le Canal de Suez? Lettre au *Temps*, 26 septembre 1935.

- SAINT-VICTOR (de). — Peut-on fermer le Canal de Suez? *Le Temps*, 22 septembre 1935.
- SCHERRO (A.). — Suez et l'Italie. *Affaires étrangères*, juin 1939.
- SIEGFRIED (André). — Le Canal de Suez, *Revue de Paris*, 1^{er} janvier 1940.
- Sunday Times*, 1^{er} septembre 1935. — La Grande-Bretagne et le Canal de Suez (Voir la traduction dans la *Revue de Droit International*, 1936, n° 1, p. 363-369).
- TWISS TRAVERS. — De la sécurité de la navigation dans le Canal de Suez. *Revue de Droit international public* 1882, p. 572.
- Le canal maritime de Suez et la Commission internationale de Paris, *Rev. génér. de droit int. public*, 1885, tome XVIII.
- VALBERT (C.). — L'Angleterre et le Canal de Suez, *Rev. des Deux Mondes*, 1876, I, p. 198.
- WITTUCK. — International Canals, *British Foreign Office Handbooks*, n° 150.
- X. — Il canale del Suez e l'Etiopia, *Affari Esteri*, Roma, 15 giugno 1935.

RECUEILS ET DOCUMENTS

- DE CLERCQ. — Recueil des traités de France. — Paris 1864.
- LE FUR et CHKLAVER. — Recueil des textes de Droit international public. — Paris 1934.
- LESSEPS (F. de). — Lettres, journal et Documents pour servir à l'Histoire du Canal de Suez, 2 vol., Paris 1889.
- NORADOUNGHIAN. — Recueil d'actes internationaux de l'Empire Ottoman, 4 vol., Paris 1897, 1900, 1902 et 1903.
- TESTA (J. de). — Recueil des traités de la Porte Ottomane avec les Puissances étrangères, depuis 1536. Vol. I-VIII, Paris 1865-1896.
- Le Canal maritime de Suez, note, tableaux et planches. — Paris 1937, in.-fol. (C^{ie} univ. du C.M.S.).
- Livre Jaune Français. — Affaire du Canal de Suez.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS. — La Méditerranée en général. — Délimitation du Cadre de notre étude	5
--	---

PREMIÈRE PARTIE

LES DÉTROITS

INTRODUCTION. — Importance des Détroits	13
---	----

TITRE PREMIER

L'évolution du problème jusqu'à la Convention de Montreux

CHAPITRE PREMIER. — Les Détroits avant la domination turque	20
A. — Dans l'Antiquité	20
B. — Du début de l'ère chrétienne au XV ^{me} siècle	21
CHAPITRE II. — Le principe de la Souveraineté exclusive d'un Etat (1453-1841)	24
A. — De 1453 à 1774	25
B. — De 1774 à 1829	34
C. — De 1829 à 1841	50
a) de 1829 à 1833	50
b) de 1833 à 1841	57
CHAPITRE III. — Le principe de neutralisation (1841 à la fin du XIX ^{me} siècle)	72

A. — De 1841 à 1856	72
B. — Le Traité de Paris de 1856	76
C. — Le Traité de Londres de 1871	93
D. — Les Traités de San-Stéfano et de Berlin (1878)	102
CHAPITRE IV. — L'évolution du problème au début du XX ^{me} siècle	114
CHAPITRE V. — Le principe d'internationalisation	119
A. — Pendant la Grande Guerre	119
B. — Le Traité de Sèvres (1920)	127
C. — Le Traité de Lausanne (1923)	131
a) Les faits qui précédèrent la signature de la Convention : les thèses en pré- sence :	131
1) thèse des Alliés	138
2) thèse russe	139
3) thèse turque	140
b) Etude de la Convention de Lausanne (1923) :	137
1) Liberté	143
2) Démilitarisation	147
3) Internationalisation	149
4) Sanctions	151

TITRE II

La solution actuelle du Problème des Détroits

CHAPITRE PREMIER. — Evolution de la Politique turque après la Convention de Lausanne	157
A. — Les premières manifestations de cette poli- tique	157
B. — La note du 10 avril 1936	163
CHAPITRE II. — Elaboration du nouveau Statut	169
A. — Procédure adoptée par la Conférence	170

TABLE DES MATIÈRES		491
B. — Les Débats : les thèses en présence :		171
1) Le projet ture		172
2) La thèse russe		177
3) La thèse de la Grande-Bretagne ..		181
C. — Les divergences et les efforts tentés pour les résoudre		192
CHAPITRE III. — Le Statut actuel des Détroits		216
A. — Le régime du passage et de la navigation à travers les Détroits		217
1) Le principe : la liberté de passage et de navigation		217
2) Le statut des navires de commerce		219
3) Le statut des bâtiments de guerre		224
4) Le statut des aéronefs		239
B. — La suppression de la Commission des Détroits		241
C. — La remilitarisation des Détroits		242
D. — Les Dispositions Générales de la Convention		242
CHAPITRE IV. — Comparaison des Statuts		246
A. — Montreux et Lausanne		246
B. — Le régime de Montreux et les autres Détroits et canaux		248
CHAPITRE V. — L'accord anglo-franco-ture du 19 octobre 1939		253
CONCLUSION		263

DEUXIÈME PARTIE

LE CANAL DE SUEZ

INTRODUCTION. — Problèmes spéciaux au Canal de Suez ..	271
--	-----

TITRE PREMIER

Historique

CHAPITRE PREMIER. — Les origines du Canal dans les réalisations et les projets antérieurs	273
---	-----

A. — La liaison fluviale dans l'antiquité et sous la domination arabe	273
B. — Projets élaborés du XV ^{me} siècle à la fin du XVIII ^{me} siècle	276
C. — L'expédition d'Egypte	282
D. — Les initiatives britanniques de liaison terrestre	283
E. — Les Saint-Simoniens	285
CHAPITRE II. — Histoire de la création du Canal de Suez	289
A. — Ferdinand de Lesseps	289
B. — Le firman du 30 novembre 1854	290
C. — L'attitude de l'Angleterre et de la Porte ..	291
D. — Le firman du 5 janvier 1856	293
E. — L'opposition de l'Angleterre de 1856 à 1860 ..	294
F. — La note du 15 janvier 1860	296
G. — La question du travail forcé	297
H. — La question des terrains concédés à la Compagnie	299
I. — Les notes du 6 avril et du 18 août 1863 ..	300
J. — L'arbitrage de Napoléon III	303
K. — Les conventions et le firman de 1866	306

TITRE II

*La condition juridique de la Compagnie du Canal de Suez
et les droits des Puissances*

CHAPITRE PREMIER. — Caractères juridiques de la Compagnie du Canal de Suez	312
A. — Société privée par actions	312
B. — Le capital français et égyptien	313
C. — Caractère hybride de la condition juridique de la Compagnie	314
D. — Règles de compétence	316
CHAPITRE II. — Droits du Gouvernement égyptien ..	319

A. — D'après les firmans de 1854 et de 1856	319
B. — D'après le firman de 1866	321
C. — Cession par Ismaïl Pacha des droits du Gouvernement égyptien	322
CHAPITRE III. — Droits de la Compagnie du Canal de Suez	330
A. — Dispositions des firmans	330
B. — Modes de liquidation et de paiement des droits de navigation	331
C. — La question du monopole de la Compagnie	338
CHAPITRE IV. — L'évolution du statut de la Compagnie du Canal de 1859 à 1888	346

TITRE III

*Le statut international du droit de passage
dans le Canal de Suez*

CHAPITRE PREMIER. — De 1854 à 1866	353
A. — Les firmans de 1854 et de 1856	353
B. — Démarches de F. de Lesseps	355
C. — Convention du 22 février 1866	357
CHAPITRE II. — De 1866 à 1883	359
A. — La guerre franco-allemande	359
B. — La déclaration du 18 décembre 1873	360
C. — La guerre russo-turque de 1877	361
D. — La révolte d'Arabi Pacha	362
CHAPITRE III. — De 1883 à 1888	366
A. — La lettre-circulaire de lord Granville	366
B. — La conférence de Paris du 30 mars 1885..	368
C. — L'accord franco-britannique du 20 octobre 1887	371
CHAPITRE IV. — La Convention de Constantinople du 29 octobre 1888	372

A. — Principe de la liberté de navigation	372
B. — Portée d'application du principe de la liberté de navigation	375
C. — Restrictions au droit de passage des bâtiments de guerre	378
D. — Interdiction de porter atteinte au libre usage du Canal	379
E. — Droits de la Puissance territoriale	380
F. — Mesures d'exécution	382
G. — Obligations des tierces Puissances	384
H. — Date d'entrée en vigueur de la Convention	384
CHAPITRE V. — Application de la Convention de Constantinople	386
A. — La guerre hispano-américaine	386
B. — La guerre russo-japonaise	387
C. — La déclaration britannique du 8 avril 1906	388
D. — La guerre italo-turque	388
E. — La guerre de 1914-1918	389
CHAPITRE VI. — Les modifications au statut politique de l'Egypte et de la Convention de Constantinople	394
A. — L'occupation de l'Egypte par les troupes britanniques	394
B. — La déclaration du protectorat de la Grande-Bretagne (18 décembre 1914)	395
C. — Reconnaissance par les Puissances du transfert à la Grande-Bretagne des droits de la Turquie	397
D. — La déclaration d'indépendance de l'Egypte (1922) et les réserves du Gouvernement britannique	400
E. — Tentatives de négociations entre l'Egypte et l'Angleterre	402
F. — Le traité anglo-égyptien du 26 août 1936 ..	404
G. — Le statut aérien du Canal de Suez	412

TITRE IV

*La Convention de Constantinople
et le Pacte de la Société des Nations*

CHAPITRE PREMIER. — Position du problème	419
A. — Dispositions du Pacte	419
B. — Le conflit italo-éthiopien et l'application des sanctions du Pacte	422
CHAPITRE II. — La campagne en faveur de la fermeture du Canal de Suez à l'Italie	426
A. — La position du parti travailliste aux Com- munes	426
B. — La presse anglaise	427
C. — Attitude du Gouvernement britannique	428
D. — L'opinion dans les autres pays	429
CHAPITRE III. — Examen juridique de la validité de la fermeture du Canal de Suez	431
A. — La Convention de Constantinople et le res- pect des traités	431
B. — La neutralisation est-elle compatible avec la sécurité collective ?	433
C. — Le droit positif et la neutralité	439
D. — La faillite de la sécurité collective	441
E. — Rapport du Sous-Comité juridique de la S. D. N.	442
F. — Distinction de la guerre licite et de la guerre illicite	445
G. — Influence limitée des sanctions sur la Con- vention de Constantinople	447
H. — Influence générale des sanctions sur le droit positif	448
I. — Evolution de la Société des Etats vers un système super-étatique	453
J. — Le Pacte de la S.D.N., charte constitution- nelle de la communauté internationale ..	455

K. — Nécessité d'une fonction exécutive internationale	456
L. — La fermeture du Canal comme sanction et la défense du Canal	456
M. — La police internationale	457
CHAPITRE IV. — Les revendications de l'Italie sur le Canal de Suez	459
A. — Le traité anglo-italien	460
B. — Revendications d'une participation dans la gestion de la Compagnie du Canal	462
C. — Revendications de l'internationalisation de l'exploitation	464
D. — L'Égypte indépendante et le Canal de Suez	467
CONCLUSION GÉNÉRALE	469
BIBLIOGRAPHIE	477
